البيروقراطية والاشتراكية

دراسة في الإدارة والتغيير الاجتماعي

دكتور
عبد الكريم درويش
ماجستير في الإدارة العامة
دكتوراة فلسفة في الإدارة العامة

ملتزم الطبع والنشر
مكتبة الأنجلو المصرية
١٦٥ شارع محمد فريد - القاهرة

محتويات الكتاب

صفحة

الفصل الثانى :

الفصل الثالث

الباب الثالث

الفصل الأول

الفصل الثانى

صفحة

الباب الخامس

الملاحق

تقديم

البيروقراطية فى مصر تمثل أقدم نظام حكومى عرفه التاريخ ، حيث تمتد جذورها عبر طبقات متراكمة من الماضى ... فقد ظهرت منذ القدم ، وعاشت عبر السنين ، وأصبحت حديث الساعة ، وموضوع الحاضر والمستقبل ... على أنها لم تلق فى يوم من الأيام مثل الاهتمام الذى تحظى به الآن ، وهذا يلق بها فى مفترق الطرق . فهى حينا تدرس كظاهرة ، ثم تهاجم كمرض ، ثم تساند كواقع لابد منه . . . وهى موضوع نقد ، وموضوع اهتمام . . !

ومنذ بضعة أعوام والصيحات تعلو شيئاً فشيئاً من حول البيروقراطية ، ومن جرائها . . . ! أغلبها يحذر منها ومن شرورها ، وينبه إلى القضاء عليها ، لأنها عدو للشعب ،وعدو للاشتراكية ... وهى وسط كل هذا تنمو وتتضخم ، غير مبالية بما يثور حولها من صيحات استهجان ، أو أصوات تأييد . حتى لم يعد هناك أمل فى القضاء عليها فى المستقبل .

أحياء جديدة قائمة بذاتها يسكنها البيروقراطيون . . . ونواد ومقاهى يترددون عليها . . ونقابات وهيئات تضمهم إليها . . وهم يكونون فيما بينهم مجموعة متشابكة المصالح ، شبه متفقة وموحدة الهدف فى الدفاع عن نفسها ضد كل خطر يتهددها أو ينتقص من مكاسبها . وهم وسيلة الإدارة من ناحية ، وهم وأسرهم غايتها من ناحية أخرى ... وسواء أحس البيروقراطيون ، شعروا أم لم يشعروا ، فهم يكونون فيما بينهم طبقة تمارس أنواعاً مختلفة من السلطة ، وتحتكرها أحياناً ، ولها وظائف رسمية بعض الوقت ، واجتماعية كل الوقت .

هذه بعض ملامح البيروقراطية العالقة بالأذهان ... ملامح غير مؤكدة، وغير واضحة، وغير أصيلة أيضاً .

وهدف هذه الدراسة التعاون على فهم البيروقراطية فى إطارها الصحيح من حقائق الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة بها . ومـــدى تأثر البيروقراطية بالتغيير الاجتماعى الثورى، وتأثيرها فيه . . . أو بمعنى أصح مدى سعيها لإحداث التغيير . فالبيروقراطيون من صنع مجتمعهم . وبه يتأثرون، وبالأحوال السائدة فيه . ولكنهم أيضاً فى وقتنا الحاضر، وعلى أرضنا، هم الذين يغيرون المجتمع، ويشيدون المستقبل، ويقودون معارك التنمية .

إن التمعن فى خصائص البيروقراطية التى طالما قبلناها على علاتها يدعونا اليوم بالضرورة إلى مناقشتها . ففى معظم الأحيان يمكن ربط هذه الخصائص — أو على الأقل أهمها وأكثرها وضوحاً — بواحد أو أكثر من العوامل والمتغيرات المتداخلة فى الموقف ... والحقيقة المؤكدة أن البيروقراطية أصبحت مظهراً مميزاً للحكومة فى العصر الحديث، سواء فى مجتمعنا أو فى أى مجتمع نختار .

على أن التطبيق الاشتراكى فى مصر، قد حقق تفاعلا متبادلا بين البيروقراطية وبين التنمية . وهذا أدى إلى التساؤل .. بأيهما نبدأ ؟ بإصلاح الجهاز الحكومى للتنمية، أم بالتنمية لكى تحدث آثارها فى إصلاح الجهاز الحكومى ؟

وقبل أن ينتهى بنا التفكير عند قرار قاطع، تألبت علينا تحديات لم تكن لتنتظر . . . منها الأنماط الحضارية المرتبطة بطبيعة المجتمع الزراعى، والتى تشـد إليها جماعة البيروقراطيين فى كثير من اتجاهاتهم وسلوكهم . . . ومنها الثورة التكنولوجية، والأهداف المتحركة التى نحاول اللحاق بها، والانفجار السكانى المستمر، وإدارة القطاع العام، والنمو الحضرى السريع، وازدياد الشهية للتنمية، ومطالب التصنيع . . . الخ .

وهكذا وجدت البيروقراطية نفسها فى مأزق . . وكان الاختبار حكما وفيصلا ورداً على تساؤل ملح . . عما إذا كانت البيروقراطية الزراعية التى ورثتها الثورة يمكنها أن تواجه مطالب التنمية فى مجتمع متغير .

هذه بعض الخطوط العريضة للدراسة التى نحاولها هنا . فقد حاول الكتاب أن يجلو بعض المفاهيم ويؤكدها حتى يكون هناك اتفاق على ما ترمز إليه .

وكان لابد أن نعرض للأصول التاريخية والسياسية والاجتماعية للبيروقراطية ، بقصد تقصى آثارها ومدلولاتها فى سلوك المنظمات والأفراد . ثم تناولنا العوامل الإيكولوجية المتدخلة فى الموقف ، والتى بفهمها يمكن فهم البيروقراطية فى حقيقتها وواقعها ، وبدونها تكون أى دراسة اجتماعية لهذا الموضوع قاصرة .

وكانت الثورة حدثا هاما . والتغيير الثورى الذى جاء معها وما استتبعه من تغييرات عضوية ووظيفية فى البيروقراطية يكون صلب هذه الدراسة . وقد جمعت الدراسة هنا بين النظريات والتطبيق العملى ، وبين الأسس والمبادىء وبين واقع الحياة فى المنظمات البيروقراطية .

ودور البيروقراطية فى التطبيق الاشتراكى نال اهتمامنا . . . فناقشنا أبعاد هذا الدور ومداه ، وكيف قامت دولة التخطيط وأهدافها ، ومشاكل البيروقراطية والتخطيط القومى ... ثم تناولنا قيادة التغيير والتنمية بالبحث والتحليل ، ودور القادة الإداريين ، ومدى إرتباطه بالسياسة العامة للدولة وتأثره بها وتأثيره فيها ، والإتجاه نحو القيادة التكنوقراطية .

ولسنا ندعى أن هذه الدراسة تطمع فى الوصول إلى حل للمشكلة الإدارية ... لو صح أن هناك مشكلة . . . بل إننا لانتطلع إلى ذلك . عن إيمان بأن البيروقراطية فى مجتمع معين هى قطاع ممثل له ، ومن ثم يصبح التساؤل عن مدى كفاية

الجهاز الحكومى ، مثلا ... فى واقعه تساؤل عن مدى الكفاية أساسا فى المجتمع بأسره .

إن الذى استهدفناه هو أن نضع الخطوط العريضة للجهاز الحكومى فى بلادنا فى مكانها الصحيح أمام الحقائق العريضة التى يرتبط بها هذا الجهاز ويشكل جزءاً منها . . . وهكذا يجد القارىء اهتماما أقل بالتفصيلات فى مقابل الرغبة فى إبراز العلاقات والمعانى . وقد يجد القارىء أن بعض الأمور التى تهمه لم تتضمنها هذه الدراسة ، مثل هذه الأمور قد تجد مكانها يوما ما فى دراسة مستفيضة للبيروقراطية الحكومية عندنا ... ؟

عبد الكريم درويش

القاهرة
أبريل ١٩٦٥

الباب الأول

لماذا البيروقراطية...؟

توقيت الدراسة وغرضها
نطـــاق الدراسة
خطـــة الدراسة

الفصل الأول

توقيت الدراسة وغرضها

إن التحديات العديدة ذات الأبعاد المختلفة التى تواجه الحكومة الآن هى فى الواقع تحديات عالم متغير ، ووليدة عديد من الظروف والمواقف التى واجهت مصر بعد قيام الثورة، وخلال عملية التطبيق الاشتراكى . وليس من شك فى أن العبء الأكبر فى بعث حركة التنمية والتقدم والاصلاح يقع أساساً على عاتق الجهاز الحكومى . ذلك أن التخلص من الماضى ، والانطلاق من الحاضر لتشكيل المستقبل بالصورة التى انصرفت إليها الارادة القومية تجد فى العمل الحكومى ركيزة قوية لها .

فالحكومة فى مجتمعنا تأخذ على عاتقها مسئولية قيادة حركة التغيير الاجتماعى الشامل وأحداثها . والأهداف التى أعلنتها مراراً تحمل فى طياتها اتجاهاً يهدف إلى بناء مجتمع جديد تتفق أسسه مع أمانى وآمال الشعب وقادة الثورة . والاصلاحات العديدة والانجازات الحيوية التى أتمتها الثورة تذهب بالتأكيد إلى ما وراء النمط التقليدى للنشاط الحكومى السابق . فضلا عن أنها تعد ثورة على أنماط السلوك والعلاقات والروابط وطرائق العمل التى ظلت تسير عليها أجهزة ما قبل الثورة .

وهنا ينبعث التساؤل : كيف يتاح للتغييرات التى تأخذ مكانها فى المجتمع وبين ثنايا الجهاز الحكومى أن يؤثر بعضها فى البعض الآخر أثناء فترة التحول من الاتجاه غير المخطط إلى الاتجاه الاجتماعى المخطط ؟ هل يمكن أن تبقى البيروقراطية بمعزل ، متمسكة بتقاليدها العتيقة ؟ أم أنها ستتحرك ؟ وفى أى طريق تسير ؟

ولمن يكون ولاؤها . . . هل سيبقى محافظا ، أم يتحول الولاء للنظام الجديد ؟ وما هى التغييرات التى ينتظر أن تطرأ بها ؟ وكيف ومتى تحدث هذه التغييرات ؟

هذه الأسئلة تنبعث من المواقف التى واجهت مصر منذ قيام الثورة ، والواقع أن معظم الدول النامية تواجه مثل هذه الظروف وتشترك فيها . ويذهب خبراء الأمم المتحدة إلى أن المشاكل التى تعترض هذه الدول فى ميدان الادارة العامة هى مشاكل مرحلة الانتقال . الانتقال من نظام إدارى شبه إقطاعى وتقليدى إلى نظام أكثر واقعية وإدراكا للمسئولية ، ومن نظام اقتصادى استنزافى يعتمد على الزراعة إلى اقتصاد تقدمى يعتمد على الصناعة والتجارة ، ومن نظام سياسى يسيره الأجانب إلى حكم وطنى . وإن كانت أنواع المشاكل ومدى حدتها قد تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى[1] .

وقد تناول هذه الظاهرة كثير من الكتاب فى ميدان العلوم السياسية والادارة العامة . ويرى البعض أن نجاح الدولة فى الاتجاه الاشتراكى يستلزم بالضرورة القضاء على جهاز الحكم القديم وبناء تنظيم إدارى جديد .

ومن الأمثلة على ذلك ما يراه كارل ماركس إذ يقول إنه بعد حدوث الثورة تصبح الخطوة التالية ليس مجرد نقل الادارة البيروقراطية والعسكرية من يد إلى أخرى وإنما القضاء على هذه الادارة قضاء تاما[2] .

وفى العصر الحديث أشار الكتاب الذين درسوا نظم الحكومات الاشتراكية أو عملوا فيها إلى أن البيروقراطية المحافظة غير المتطورة «من أهم العوامل التى تعوق التقدم المتحفز نحو تحقيق الأهداف الاشتراكية»[3] .

. United Nations; Standards and Techniques of Public Administration, (ST/TAA/MI), (New York: 1951), p. 5.

2. Karl Marx; Marx and Freedrich Engles; Correspondence, 1846-1895, (New York: International Publishers, 1936), p. 309.

3. Semour Martin Lipset: "Bureaucracy and Social Change," in Robert Merton and others, eds., Reader in Bureaucracy, (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1950), pp. 221-236.

وتمر مصر الآن بظروف مشابهة ، فهى بطبيعة الحال تقاسى من مساوىء النظام الذى تحاول التخلص من آثاره ، وتواجه فى نفس الوقت مشاكل التوائم فى النظام الاشتراكى الجديد التى تحاول الدخول فيه . فهى تقاسى من آثار الجهل والمرض والفقر ، ومن الفساد والاسراف الذى عاشت فيه الحكومات السابقة ، وتحاول فى نفس الوقت أن تحقق مجتمع الرفاهية، مجتمع الكفاية والعدل . وهنا يثور التساؤل : كيف يؤثر إذاً قيام النظام الاشتراكى الذى يأتى بتغييرات ثورية فى وظيفة الدولة على البيروقراطية الحكومية ؟ .

لقد بدت حاجة الدول التى تتشابه ظروفها وظروف مصر والتى مرت بمراحل تغيير ثورى إلى البيروقراطية الحكومية إبان عملية التغيير الاجتماعى، ذلك لأهمية دورها فى أحداث التغيير . وهذا الدور الاستراتيجى للبيروقراطية يبدو واضحا جليا عندنا . فمنذ ثورة ٢٣ يوليو توسعت الدولة إلى درجة غير متوقعة فى الخدمات التى تؤديها . وأصبح الاتجاه نحو « الدولة الإيجابية » ملموساً بصورة عملية فى الأعوام الأخيرة . فقد خططت الدولة الكثير من البرامج فى ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحضارية . وأصدرت الكثير من القوانين التى تؤمم أو تضم للقطاع العام إدارة وتنمية العديد من القوى البشرية والمادية والموارد المختلفة المتاحة بالدولة .

وفى ضوء هذه السياسة الجديدة والتغييرات الاجتماعية الشاملة ، أصبح من الضرورى التأكد من الاتجاه البيروقراطى ومعرفته ، على أساس أن البيروقراطية قطاع اجتماعى هام لتحقيق الأهداف الجديدة . كذلك يلزم التحقق من مدى ملاءمة الطريق الذى تسلكه البيروقراطية والدور الذى تؤديه لطبيعة المجتمع الذى تريد مصر أن تبنيه لنفسها .

وبعبارة أخرى نتساءل: كيف تترجم البيروقراطية الأهداف الاجتماعية الجديدة إلى خطط وبرامج وعمل ؟ . وإلى أى درجة يمكنها أن تتحمل الدفع فى هذا الإتجاه ؟ وما هو مدى تحملها لمسئولياتها الجديدة فى الدولة ؟ .

ومن ناحية أخرى ، نجـد الثورة تحاول صقل اتجاهات المواطنين وترقية أحوالهم وإحياء الأمل فى نفوسهم. ونجد فى الواقع أن الثورة تحاول خلق جيل جديد تتوفر له الاحتياجات الضرورية والمطالب الأساسية للحياة الإنسانية الـكريمة . وفى هذا المجال نتساءل ما الذى يتوقعه الجيل الجديد من البيروقراطية ؟ وما هو رد فعل البيروقراطية فى هذا المجال ؟ وكيف يتسنى الحفاظ على التوازن بين الآمال والتوقعات وبين حقيقة المـكاسب والانجازات ؟ .

إن مدى التغيير الذى يمكن أن تحدثه البيروقراطية يتـكيف من واقع النظام السياسى والأحوال الاقتصادية ودرجة التقدم العلمى والنمو الاجتماعى بالمجتمع كله . وبعبارة تحليلية نجد التفاعل بين البيروقراطية وبين هذه العوامل هو الأساس فى تقرير مستقبل الحـكومة فى مصر . فأى ملامح يمكن أن يتصف بها هذا المستقبل؟

إن هذه الأسئلة وغيرها تـكون محور هـذه الدراسة باعتبارها محاولة لفهم المواضيع السابقة والاجابة عنها . ولعلنا بجلاء هذه المواضيع أو بعضها نـكون قد ساهمنا بنصيب فى مجـال الدراسات الاجتماعية بالجمهورية العربية المتحدة بصفة عامة ، وفى ميدان الإدارة العامة بصفة خاصة .

تقوم هذه الدراسة على افتراض أن التغيير الاجتماعى المتطرف يستدعى تغييراً متطرفاً فى البيروقراطية ، وفى نفس الوقت تعتبر البيروقراطية وسـيلة أساسية لأحداث التغيير . ويأخذ تحليلنا لهذا الموضوع الفروض الآتية فى الاعتبار : —

١ — كان يوجد فى مصر ـ كما هى الحال فى سائر المجتمعات ـ فئتان من الناس ، فئة حاكمة وفئة محكومة . وتتركز إدارة شئون الدولة العامة فى يد الفئة الأولى التى تتكون فى العادة من عدد محدود من المشرعين والقادة السياسيين والإداريين تتجمع السلطة فى أيديهم، وتقوم هذه الفئة بتحديد أهداف المجتمع . وتعتمد فى سبيل تحقيق الأهداف وتنفيذ سياستها على الجهاز البيروقراطى . أى أن البيروقراطية الحـكومية تصبح أداة رئيسية لتحقيق الأهداف التى تسعى إليها الفئة الحاكمة .

٣ — إن التغيير الثورى الذى يتناول الجماعة الحاكمة يتبعه حتما تغيير جذرى فى أهداف المجتمع. وهذا يستتبع بالتالى إجراء تغييرات فى الجهاز البيروقراطى. ويستدعى محاولة من جانب القادة الجدد للقضاء على الجهاز الحكومى القديم وإقامة جهاز جديد بدلا منه .

٣ — إن التغيير الشامل للبيروقراطية الحكومية الذى يتبع التغيير الثورى يعد مستحيلا من الناحية العملية ، لأنه سيؤدى بالضرورة إلى تعطيل سير الخدمات العامة الحيوية بالمجتمع . ولذلك فإن التغييرات التى تلحق البيروقراطية تهدف أساساً إلى السيطرة على المراكز الهامة بها، وعلى الوظائف التى تتصف بالصبغة السياسية والتى لها طبيعة الرقابة . وهذا يؤدى حتما إلى زيادة مركزية السلطة البيروقراطية .

٤ — طالما أن التغيير المتطرف بالجهاز البيروقراطى يقتصر عادة على المراكز الهامة ، ولا ينصرف إلى التأثير الفعال فى القيم البيروقراطية أو إلى صميم تكوينها فإنه بذلك يصبح تغييراً سطحياً . ومن ثم فإن محاولة توفير بيروقراطية على درجة عالية من الكفاية والصلاحية سيكون عملا محدود الأثر .

نطاق الدراسة :

إن الفهم المناسب للبيروقراطية الحكومية ، أو للادارة العامة فى مصر لا يمكن أن يكتمل إلا بتقصى وتفهم العوامل والظروف المختلفة التى ساهمت فى جعل الجهاز الحكومى على ما هو عليه الآن . ومن ثم يجب أن تستمد هذه الدراسة حقائقها بسخاء من الماضى والحاضر، حتى يمكننا أن ننظر بإمعان ونفهم المشاكل والعلل التى يعانيها الجهاز الحكومى عندنا اليوم .

على أن الأمر ليس بهذه السهولة . فإلى أى مدى فى الماضى يمكن أن نرجع بالدراسة والبحث ؟ أننا نتوخى قصر هذه الدراسة على مصر الحديثة . ولكن

حتى تحديد هذه الصفة الزمنية ليس تحديداً كاملا للمدى الذى يمكن أن نصل إليه . فإن بلداً يمتد تاريخه إلى آلاف السنين يجعل الفترة التى يبدأ عندها تاريخه الحديث متأرجحة الحدود . فمن السهل مثلا أن نجد كتباً صدرت فى هذا العصر تشير إلى مصر الحديثة على أنها تلك التى تبدأ بنهاية القرن الثالث عشر[1]. ونجد فريقاً يحدد هذا المفهوم ببداية حكم محمد على فى عام ١٩٠٥ . بينما يرى آخرون أن مصر الحديثة هى دولة القرن العشرين . ويبدو أن هؤلاء الكتاب جميعاً على صواب . لأن الدولة التى لها مثل هذا التاريخ الممتد الجذور يمكن إرجاع فترة تاريخها الحديث قرناً أو اثنين إلى الوراء دون خطأ أو إسراف فى التقدير .

ومع ذلك فإن هذا الاتجاه فى قياس الزمن ليس هو الذى سيقرر أين تبدأ هذه الدراسة فالدول النامية عموماً ، ومصر بصفة خاصة ، تمر الآن بمرحلة انتقال سريع وفترة تغيير عاجل يسابق الزمن . وبالرغم من أن العهد البائد قريب منا جداً من حيث الاعتبارات الزمنية ، وبالرغم من أن الجيل المعاصر قد ولد معظمه خلال ذلك العهد ، فإنه يبدو مدفونـاً تحت طيات متراكمة من التاريخ . لذلك سوف نفترض أن مصر الحديثة تعنى بالنسبة لهذه الدراسة بداية الثورة فى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، ولا يمكن اعتبار هذه الفترة « تاريخاً معاصراً » فحسب ، فالتغييرات الكثيرة التى أخذت مكانها بصورة راديكالية طفرية تجعل الثورة تبدو أحياناً وكأنها جزء من تاريخنا .

على أن التغيير فى ذاته يصعب تمييزه دون المقارنات الضرورية . وهذا يتطلب وصف المواقف والظروف التى مرت بها مصر وتحليلها . هذه المقارنات سوف تأخذنا بالضرورة إلى العهد البائد ثم تمتد إلى تاريخ أسرة محمد على . وهدفنا الأساسى عند تتبع هذه الحقبة من التاريخ هو كشف جذور البيروقراطية وبيئتها ومناخها

---

1. Sir Reader Bullard says: "The History of Modern Egypt really began with the invasion of Egypt by Bonaparte in 1798. See, The Middle East, A Political and Economic Survey, (London, New York, and Toronto: Oxford University Press, 1958), p. 181.

الاجتماعى والسياسى والاقتصادى وديناميكياتها ، بالإضافة إلى اتجاهات أفرادها وسلوكهم وفكرتهم عن أنفسهم .

إن قصة الوظيفة والموظفين الحكوميين فى مصر بالطبع لاتبدأ بتاريخ أسرة محمد على . فجذور الحكومة كهيئة ونظام مدفونة فى طبقات من التدرج التاريخى أكثر كثافة وعمقاً . ولن تحاول هذه الدراسة حتى الاقتراب من تلك الجذور الممتدة إلى الحقبة الفرعونية أو إلى العصور التاريخية التى تلتها . فمثل هذا العمل فى نظرنا يدخل فى نطاق الدراسات التاريخية المنسقة للبيروقراطية الحكومية والتى لابد أنها سوف تسجل وتنشر فى يوم من الايام .[١]

وعلى ذلك فاهتمامنا بالجانب التاريخى فى هذه الدراسة يقتصر على فائدته القريبة ، وبقصد استعمال الماضى كنمط نقفز منه إلى الحاضر والمستقبل .

ولا شك أن هناك عدة أسباب أخذت فى الاعتبار عند إرجاع هذه الدراسة إلى عهد أسرة محمد على . ويمكن إجمالها فيما يلى : —

١ — من الضرورى عند دراسة التغيير الاجتماعى أن نذهب إلى أبعد من الحقبة موضوع الدراسة لكى نلاحظ إذا كان هناك تغيير قد حدث ، ونوع هذا التغيير ومداه. والفترة التى أخذناها تمثل حكم أسرة واحدة كان قائماً قبل الثورة مباشرة .

٢ — النظام السياسى والاجتماعى قبل الثورة أخذ سماته ومميزاته خلال تلك الحقبة .

٣ — وأهم من ذلك ، فإن النظام الذى كان قائماً خلال تلك الحقبة هو الذى قامت الثورة للقضاء عليه . وقضت فعلا على معظم معالمه ومقوماته وغيرت ما بقى منها .

---

١ . للوقوف على بعض الجوانب التاريخية للبيروقراطية فى مصر القديمة راجع :
Albert Lepawsky, Administration, (New York: Alfred A. Knopf, 1955).

تعاريف :

نجد من الضرورى وضع تعاريف للمصطلحات الهامة التى ستتناولها الدراسة حتى يصبح هناك اتفاق على مفهومها وما ترمز إليه .ويلاحظ أن التعريف بالمصطلحات فى ميدان العلوم الاجتماعية مسألة صعبة بوجه عام ، وفى بعض الأحيان يكون مصدراً لسوء الفهم الذى يحاول المرء تجنبه . والتعريف صعب فى هذه الدراسة بصفة خاصة لأنه يتعلق بعمليات حية ومعقدة تتصل أساساً بالسلوك البشرى وديناميكياته . ومن ثم يجىء التعريف بها عاماً وغير محدد أو غير واضح المعانى لذلك فإننا سوف نلجأ إلى طريقة أخرى ، وهى محاولة وصف المصطلحات الهامة وشرحها دون التقيد بتعريف محدد لها ويهمنا بصفة خاصة أن نبين المفاهيم التى نعنيها أو نقصدها عند استعمالنا تعبيرات « البيروقراطية » و « التغيير الاجتماعى » كما سترد فى هذه الدراسة .

أولا : البيروقراطية « **Bureaucracy** » .

المعنى اللفظى للكلمة : كلمة بيروقراطية مركبة من شقين ، الأول **Bur eau** بمعنى مكتب ، والثانى **cracy** وهى مشتقة من الأصل الإغريقى **kratia** ومعناها **to be strong** أى القوة . والكلمة فى مجموعها تعنى قوة المكتب ، أو سلطة المكتب . ويعرض معجم وبستر عدة تعاريف للكلمة تصلح لإستعمالات مختلفة هى :

١ — الإدارة الحكومية عن طريق المصالح والإدارات التى يصرفها مجموعة من الموظفين يحكمهم « روتين » غير مرن .

٢ — مجموعة الموظفين الرسميين .

٣ — الإجراءات الحكومية الرسمية ، أو الروتين غير المرن .

٤ — تركيز السلطة فى المكاتب الإدارية .

ويلاحظ على هذا التعريف أنه يركز اهتمامه على البيروقراطية الحكومية . وفى الواقع أن كلمة بيروقراطية يمكن أن تستعمل أيضا فى وصف الأدارة بقطاع الأعمال . فيلاحظ مثلا أن روبرت مرتون **Robert Merton** وآخرين فى مقدمة كتابهم **Reader in Bureaucracy** يقولون ما يأتى :

إن نمو البيروقراطية — سواء فى الحكومة أو فى قطاع الأعمال — ينظر إليه كأحد الاتجاهات الاجتماعية الرئيسية فى وقتنا الحاضر[١] .

ويقول بيتر بلاو Peter Blau أن البيروقراطية ليست مقصورة على الأجهزة الحكومية العسكرية أو المدنية . فهى توجد أيضا فى قطاع الأعمال ، وفى الاتحادات وفى الكنائس ، وفى الجامعات ، وحتى فى لعبة الباسبول[٢] .

المعنى الوظيفى للكلمة : يعتبر التحليل الذى يقدمه ماكس وبر **Max Weber** للنموذج البيروقراطى المثالى نقطة بدء هامة لتفهم البيروقراطية . وعلى الرغم من تعرض هذا النموذج لكثير من النقد فإنه مع ذلك يصلح كأساس لدراسة المنظمات البيروقراطية . ويعرف ماكس وبر النموذج البيروقراطى المثالى بأنه :

١ — تنظيم مستمر للوظائف الرسمية التى تحكمها القواعد .

٢ — نطاق اختصاص معين لكل مكتب . وهذا يعنى :

(ا) التزامات وظيفة معينة قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل .

(ب) سلطة لشاغل المكتب تقابل الواجبات والمسئوليات المنوط بها .

(ج) أن وسائل الالزام الضرورية محددة بوضوح ، واستعمالها لا يكون إلا فى الحالات المنصوص عليها .

٣ — تنظيم المكاتب قائم على أساس التدرج الهرمى ، والمكتب الأعلى يراقب

---

1. Robert Merton and others, op. cit., p. 11.

2. Peter Blau, Bureaucracy in Modern Society, (New York: Random House, 1956), p. 14.

ويشرف على ما دونه . وهذا يعنى توفر نظام لاستئناف القرارات ، وأن المكتب الأعلى يستطيع إلغاء قرارات المكاتب التابعة له .

٤ — القواعد التى تحكم سلوك المكاتب هى قواعد وأنماط فنيه . والموظفون بالمكاتب يعرفون عملهم ومدربون على أدائه .

٥ — فصل الادارة عن الملكية . فالعاملون فى المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل والانتاج ، وإنما يمدون بها فى شكل نقود وأدوات ، وهم مسئولون عن تعليل كيفية انفاقها أو استخدامها . وينبنى على هذا أيضا فصل تام بين ممتلكات المنظمة والممتلكات أو المتعلقات الشخصية لشاغل الوظيفة .

٦ — لا يوجد أى حق فى تملك المنصب الرسمى ، ولا فى تملك المكتب أو ما فيه. وتولى الوظائف ليس قائما على أساس وراثى أو انتخابى .

٧ — جميع الاجراءات الادارية والقرارات والقواعد توضع وتثبت كتابة ، ومن مجموع المستندات المكتوبة وتنظيم الوظائف الرسمية القائمة يتكون ما يسمى بالمكتب كشخص معنوى ، وهو محور العمل المشترك فى العصر الحديث .

٨ — السلطة القانونية يمكن ممارستها بطرق مختلفة .

ويلاحظ من دراسة هذا النموذج أنه تصميم نظرى مؤسس على دراسة الأنظمة البيروقراطية فى الحضارات القديمة (مصر ، الصين ، الهند ، روما) ، وفى دول غرب أوربا ، فى وقت كانت فيه الخدمة الحكومية مقصورة على فئات معينة تتميز بالرواج الاقتصادى أو التقدم الثقافى . وقد قدم ماكس وبر فى هذا النموذج أول تنظيم للبيروقراطية الحديثة فى المنظمات الضخمة . لذلك فهو يعد أداة صالحة لدراسة النظم البيروقراطية وتقييمها .

ومع ذلك فإن نموذج ماكس وبر قد تعرض لكثير من النقد . وأساس هذا

النقد إهتمامه الشديد بالتنظيم الرسمى ؛ وإصراره على تمسك البيروقراطية بالرشد « Rationa ity » ، وبالقواعد والطرق الرسمية والنواحى الاجرائية البحتة التى لا تحيد عنها . هذا الاصرار من جانب ماكس وبر جعل نموذجه يبدو كآلة صماء تعمل بانتظام ونسق وميكانيكية دقيقة . وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية . فإن طبيعة البشر ، وحاجتهم للأمن ، والقوة والجاه ، والمكانة ، والارتقاء . . وما إليها ، عوامل هامة تؤدى عادة إلى محاولات عديدة لإنة تلك القواعد والتعليمات المحددة لأجل الوصول إلى هذه المزايا البيروقراطية . ومن ثم فقد أغفل وبر تصوير الجانب الآخر للبيروقراطية — نعنى الجانب غير الرسمى منها — كما أهمل تقييم السمات والاعتبارات الانسانية والقيم المختلفة المتداخلة فى الموقف .

على أن النقد الذى تعرض له النموذج المثالى الذى وضعه وبر للبيروقراطية ليس فى مجموعه هادفا إلى هدم هذا النموذج ؛ أو إفتراض قيامه أصلا على أسس خاطئة أو غير واقعية[1] . ولكنه — فى رأينا — يعد محاولة لاستكمال مقومات هذا النموذج ليصبح « مثاليا » حقا ، وخاصة بعد أن جاءت نتائج الدراسات والأبحاث التجريبية التى قامت فى شركة هوثورن وسترن اليكتريك Howthorne Western Electric فى الثلاثينات بحقائق معينة استدعت إعادة النظر فى هذا النموذج النظرى للبيروقراطية . وأهم هذه الحقائق دور العوامل الاجتماعية المختلفة فى إدارة المنظمات ، بما فى ذلك الوظائف الغامضة للجماعات غير الرسمية وعلاقاتها . وقد غيرت هذه الدراسة والدراسات الأخرى المتعاقبة التى أجريت على المنظمات بالمصانع ، والحكومة ، والقوات المسلحة وغيرها ، من شأن النموذج البيروقراطى الرسمى ؛ بإبرازها هذه الجوانب الأخرى للمنظمات البيروقراطية .

---

1. Peter Blau, op. cit., Chapter III; Alvin Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954), pp. 20-21; Dwight Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, (New York: MaGraw-Hill Book Company, Inc., 1953), pp. 27-32.

مما تقدم يمكن تكون فكرة صحيحة عما تعنيه البيروقراطية فى صورتها الرسمية وغير الرسمية . هذه الفكرة فى الواقع تعبر عن البيروقراطية بمفهومها الأكاديمى ، وهو المفهوم المحايد للكلمة .

غير أنه إلى جانب هذا المفهوم الأكاديمى للبيروقراطية ، نجد أن الكلمة تستعمل أيضاً كناية عن الأمراض والعلل التى يمكن أن يتصف بها الجهاز الادارى المكتبى .وأخصها التعقيد وعدم الكفاية ، والنزعة إلى السيطرة ، والتزام حرفية القوانين والتعليمات .

فيصف هارولد لاسكى **Harold Laski** كلمة « بيرواقراطية » بأنها اصطلاح يستعمل فى وصف نظام حكومى تكون الرقابة عليه متروكة كليـــة فى يد طبقة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين . ومن خصائص هذا النظام الرغبة الشديدة فى الالتجاء للطرق الرسمية فى الادارة ، وتضحية المرونة من أجل التزام تنفيذ التعليمات ، والبطء فى إصدار القرارات ، ورفض الالتجاء إلى التجارب . وفى الحالات الحادة يتحول أعضاء البيرواقراطية إلى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة ، ويتحول عملها إلى غاية فى حد ذاته . (١)

ويلاحظ أن الاتجاه البيروقراطى نحو عدم المرونة وسيادة القواعد والتعليمات يبرز أيضاً فى المعنى الذى أوضحه مارشال ديموك **Marshal Dimock** إذ يقول عن البيروقراطية إنها المظاهر التنظيمية المركبة التى تتصف بعدم المرونة وعدم الاهتمام بالأشخاص . (٢)

على أن كلمة « البيروقراطية» لها فى علم الاجتماع المعاصر معنى يخالف المعانى

---

1. Harold Laski, "Bureaucracy," Encyclopedia of Social Sciences, (New York: The Macmillan Company, Vol. III), p. 70.

2. Marshal Dimock, "Bureaucracy Self Examined" Public Administration Review, Vol. IV, (1944).

المتقدمة التى أوردها لاسكى وديموك .فالبيروقراطية فى مفهوم علم الاجتماع المعاصر تعنى نوعا هاماً من المنظمات البشرية . وباعتباها تنظيما بشريا فإنها بالضرورة تخضع لعوامل رشيدة « **Rational** » وأخرى غير رشيدة « **Irrational** » فى عملها.

ويلاحظ أن كلا من الاتجاهين فى التعريف قد أخذ بأحد هذا الجوانب فقط دون الآخر . بينما النظرة المتكاملة إلى البيروقراطية يجب أن تراها ككل له قواعده وله شذوذه . وكنظام له محاسنه وله مساوئه ، وكوحدة تتفاعل عواملها فتخرج بهذه الظاهرة التى أطلق عليها التاريخ اسم البيروقراطية ، وأصبغ عليها الزمن جموداً ، ثم أضافت إليها التجارب مرونة وحركية . وليس الخطر إذاً فى البيروقراطية ، فهى لا تعدو أن تكون جهازاً وأشخاصاً يعملون فيه ، إنما الخطر يكمن فى الأمراض والعلل ومظاهر الفساد التى قد تصيبها .

نخلص مما تقدم إلى أن كلمة بيروقراطية لها فى الواقع واللغة المتداولة معنيان : الأول ، وهو المعنى العلمى المحايد ، وينصرف إلى التنظيم القائم على أسس معينة ، لتحقيق أهداف بذاتها ، بما يحتوى من أشخاص وإمكانيات مختلفة وطرق مرسومة لأداء الأعمال . والثانى ، وهو الأكثر شيوعا وشعبية ، ينصرف إلى المعنى المستهجن للكلمة ، ويقصد به عادة الجمود الادارى والتعقيدات المكتبية ، والتزام النصوص والاجراءات الرسمية والنزعة إلى السيطرة ، وإساءة استعمال سلطة الوظائف .

وسوف تلتزم هذه الدراسة عند استعمال لفظ بيروقراطية ، أو مشتقاته ، ما يقصد إليه المعنى العلمى المحايد للكلمة . فإن وصف البيروقراطية الذى يعنى النيل منها يجعل هذه المصطلحات غير صالحة للتحليل الذى نحن بصدده ، ولا يستقيم مع ما تهدف إليه الدراسة العلمية المحايدة . أن البحث عن الحقيقة يستلزم أساساً استبعاد كل أنواع التحيز . ومن ثم فإن كلمة بيروقراطية كما ستظهر فى الصفحات التالية ، تعنى التنظيم أو الجهاز الحكومى الذى يوجد فى المجتمع السياسى المتحضر لتحقيق الأهداف القومية ولاخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع بوضعها

موضع التنفيذ فى هـــذا المجتمع . كذلك فإن كلمة « بيروقراطيين » تعنى أولئك الأشخاص الذين وظيفتهم العمل الحكومى ، والذين يختارون لهـــذا العمل بأساليب ليست وراثية أو انتخابية ، والذين يكونون فيما بينهم تنظيما هرمياً تحكمه قواعد معينة وتحدد فيه الاختصاصات والواجبات والمسئوليات[١] .

هذه النظرة المحايدة إلى البيروقراطية كأداة أو تنظيم اجتماعى دون المبادرة إلى الحكم عليها قبل توافر كل الحقائق الهامة المرتبطة بها ، تسمح بالتحليل والدراسة الموضوعية . وعلى هذا الأساس يصبح القول بأن بيروقراطية ما صالحة أو فاســـدة موضوعاً يتصل بالوقائع ويتعين التحقق منه فى كل حالة من الحالات. وهذا الاتجاه فى النظر إلى اللفظ ليس جديداً ، وإنما له أصوله فى الدراسات الاجتماعية[٢] .

ثانيا: التغيير الاجتماعى :

يقصد بالتغيير الاجتماعى كل تغيير يتصل بالتنظيم الاجتماعى ، أى بناء ووظائف المجتمع ، وعلى هذا الأساس فالتغيير الاجتماعى يكون جزءا فقط من دائرة أخرى أوسع نطاقا تعرف بالتغيير الحضارى . [٣]

والتغيير الذى يهمنا هنا هو التغيير الناتج عن التطور الحادث بالمجتمع ككل لا أجزاء معينة منه فقط . وهو التغيير الذى جاءت به الثورة أو جاء مع الثورة

---

1. Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, Trans. by A. M. Henderon and Talcott Parsons, (New York: Oxford University Press, 1947).

٢. فى الواقع أن تحديد هذا المفهوم لما يمكن أن نقصده هنا بكلمة بيروقراطية يفرق بينها وبين اصطلاح Bureaupathology الذى يستعمل كناية عن بعض الظواهر السلوكية والادارية والتنظيمية التى قد تصيب المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها ، انظر :

Victor Thompson, Modern Organization, (New York: Alfred A. Knopf, 1961), pp. 152-179.

3. Kingsley Davis, Human Society, (New York: The Macmillan Company, 1959), p. 622.

كنتيجة ضرورية ومباشرة وحتمية للتغيير الجذرى لمضمون الحياة .

وأنه وإن كانت هذه الدراسة ستمتد إلى فترة ما قبل الثورة فى محاولات أخرى لتنظيم الحقائق وفهمها ، وتحديد المواقف المختلفة التى شهدتها بيروقراطية مصر الحديثة منذ عهد محمد على ، وإقامة علاقات بين ما حدث وبين ما يحدث الآن ، إلا أن مرحلة التغيير الثورى تمثل صلب هذه الدراسة . ذلك التغيير الذى بدأ بأحداث ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ واستمر حتى يومنا هذا .

إن أسباب هذا التغيير الشامل الذى يتصل ببناء ووظائف مجتمع ما بعد الثورة يمكن إجمالها فى عبارة واحدة أوردها الميثاق هى : «حتمية الحل الاشتراكى». فإذا كان كل تغيير اجتماعى له سببه أو أسبابه ، فإن الأسباب التى فرضت الحل الاشتراكى تمثل متكاملة العوامل الداعية إلى التغيير الاجتماعى وهى فيما بينها تمثل مجموعة العوامل الاجتماعية ،ومجموعة العوامل الاقتصادية ، ومجموعة العوامل السياسية المتداخلة فى الموقف . والمجموعة الأولى تمثلها جهود التنمية الاجتماعية الهادفة إلى تحقيق مجتمع الرفاهية، والمجموعة الثانية تمثلها جهود التنمية الاقتصادية الموجهة إلى حل المعادلة الصعبة ومضاعفة الدخل فى عشر سنوات ، والمجموعة الثالثة ترمى إلى تأكيد سيادة المواطن وتأكيد حرياته ، وممارسته للعملية الديموقراطية فى واقعية ورشد .

وتتوافر بذلك حالة وضوح رؤيا وتمييز كامل لخطى وسير هذا التغيير الاجتماعى . فهو يتقدم فى اتجاه ثابت محدد ومعلوم هو الاتجاه الاشتراكى الذى هدفه الأسمى تحقيق مجتمع الكفاية والعدل للملايين من أبناء الوطن .

وقد تختلف وسائل التغيير . ففى فجر الثورة كان من الضرورى فرض التغيير عن طريق استخدام القوة أو التلويح باستخدامها . وفى بعضها الآخر ، وبعد وصول الثورة إلى مرحلة النضج ، أمكن الوصول إلى الهدف عن طريق التوعية والاقناع ، أو عن طريق البحث العلمى والتكنولوجيا الحديثة ، أو عن طريق التخطيط ، أو ما إليها . على أنه فى كل هذه الظروف المختلفة تظهر الرغبة الأكيدة فى تحقيق مجموعة متكاملة مترابطة من الأهداف تمثل ما نعنيه بالتغيير الاجتماعى .

ويبدو مؤكداً أن التغيير الاجتماعى الذى يأخذ مكانه الآن ذو سرعة عالية جداً فمصر الثورة قد تغيرت خلال هذه الفترة بسرعة وإلى حد بعيد لم تعهدهما فى أى فترة من تاريخها الحديث أو القديم . ونقصد بذلك سرعة ودرجة التغييرات التى طرأت على نواحى الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ليس هذا فحسب وإنما يمكن القول أيضاً — دون مجانبة الصواب — أن سرعة ودرجة التغيير فى مصر أكثر من مثيلاتها فى غيرها من الدول التى تتشابه ظروفها معنا . فحينما نقارن التغييرات التى طرأت على التنظيمات الاجتماعية فى كل من مجتمعنا ومجتمع أى من هذه الدول ، كالتغيير الذى طرأ على النظام الحكومى أو النيابى ، أوالتغييرات التى طرأت على الصناعة والزراعة والتجارة والتعليم،أو تلك التى لحقت بالطبقات الاجتماعية ، أو بتوزيع الثروة فى المجتمع . . . أو غيرها ، سوف نلاحظ أن سرعة هذه التغييرات فى مصر كانت أعلى وأكثر وضوحاً وعمقاً وتأثيراً عنها فى كثير من الدول النامية بمجتمعات أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية .

إن تغييرا هائلا قد أخذ مكانه منذ قيام الثورة حتى يومنا هذا . ولا يقف الأمر عند هذا الحد ، وإنما تسرى روح الثورة إلى كل ما لم تغيره عمداً . وهذا التغيير الاجتماعى بأهدافه ، وأسبابه ، واتجاهه ، وسرعته ، ودرجته هو الذى يعنينا هنا عند الكلام عن البيروقراطية والتغيير الاجتماعى .

خطة الدراسة :

منهج السير فى هذه الدراسة يتبع الأسلوب التحليلى الوصفى . فيأخذ فى اعتباره الاتجاه إلى تحليل الوقائع والمواقف المختلفة ، إلى جانب تحليل سلوك البيروقراطية فى مصر فى ضوء استجابتها لاحتياجات المجتمع وكافة الظروف والضغوط المعاصرة .

ونظراً لأهمية تعقب الحقائق التاريخية ، والأسس الاجتماعية للبيروقراطية ،

فإن البحث التاريخى سوف يتيح إلقاء الضوء على بعض جوانب التاريخ الحكومى المصرى، إلى جانب الاتجاهات الحديثة للبيروقراطية. وسوف تبذل محاولات فى هذا السبيل لاكتشاف الظواهر والعلل الحيوية المتصلة بالجهاز الحكومى، منذ بداية حكم محمد على إلى وقتنا الحاضر ، ودراستها . مع إبراز السمات والمميزات الهامة للجهاز القائم والدور الذى يؤديه بالدولة الحديثة .

وسينال تطور البيروقراطية ، ودورها الهام فى تنمية المجتمع عناية خاصة . وقد يلقى هذا بعض الضوء أو يقود إلى نتائج معينة فيما يختص بعملية التغيير الاجتماعى . ومن ناحية أخرى يهمنا معرفة كيفية تأثير الأوضاع الاشتراكية والديموقراطية والقومية فى البيروقراطية الحكومية. وإلى أى اتجاه ستقود الحكومة، أو يمكن أن تقود مثل هذه الاتجاهات .

إن هذه الطريقة فى دراسة المشكل يمليها التفاعل الحادث بين عناصر المجتمع فى مصر أثناء تحركها السريع نحو تحقيق الأهداف الجديدة ، ويفرضها الدور الهام الذى تؤديه البيروقراطية كقوة اجتماعية ووظيفية وسياسية .

وزيادة فى الدقة والتحديد ، فإن المنهج الذى سنسلكه هنا يصور إلى حد كبير إمكان الاعتماد على النماذج التحليلية التى استنبطت فى بلاد أخرى . فمثلا ستعتمد الدراسة على النظرية الايكولوجية التى أظهرها الأستاذ جون جاوس [١]، إلى جانب محاولة دراسة السلوك البشرى والقيم والمبادىء والاتجاهات المرتبطة به [٢] والاهتمام ببحث العلاقات بين السلطات المختلفة بالدولة وتطورها ومدى الفصل أو المزج بين الإدارة والسياسة عندنا [٣] ، والدراسة الوظيفية للبناء التنظيمى

1. John Gaus, Reflections on Public Administration, (Alabama; University of Alabama Press, 1948), p. 9.
2. Elton Mayo The Social Problems of an Industrial Civilization, (Boston : Graduate School of Business Administration, Harvard University Press, 1945), p. 111.
3. Paul Appelby, Policy and Administration, (Alabama : University of Alabama Press, 1949), Chapter I.

للجهاز الحكومى [١] ، والعلاقة بين الظروف والأحداث التاريخية والاتجاهات الحديثة للبيروقراطية [٢] .

وإنه وإن كان محور هذه الدراسة هو البيروقراطية المصرية ، إلا أنه يمكن اتخاذ النتائج التى يتوصل إليها البحث كمثل أو نمط يمكن القياس عليه أو المقارنة به عند النظر فى بيروقراطيات المجتمعات الأخرى .

---

1. Dwight Waldo, The Study of Public Administration, (Garden City, New York: Double Day and Company, 1955), p. 9.

2. Leonard White, The Federalists, (New York: The Macmillan Company, 1948); The Jeffersonians, (New York: The Macmillan Company, 1951); The Jacksonions, (New York: The Macmillan Company, 1954), The Republican Era, (New York: The Macmillan Company, 1958).

الباب الثانى

أبعاد المشكلة

الفصل الأول : إيكولوجية الإدارة العامة
في مصر .
الفصل الثانى : السياسة والإدارة .
الفصل الثالث : تطور البيروقراطية وحالتها

الفصل الأول

إيكولوچية الإدارة العامة في مصر

« تتأثر المنظمات ببيئتها مثلما يتأثر جسم الإنسان وإذا كانت دراسة الجسم البشرى يجب أن تأخذ فى اعتبارها علاقته بالبيئة ، فكذلك يجب أن تكون دراسة المنظمات إذا كنا نحاول أن نصل إلى فهم سليم . (١)

إن دراسة البيروقراطية الحكومية فى مصر كتنظيم ، والبيروقراطيين — أو الموظفين — كأفراد من البشر ، يمكن أن تتضح معالمها ويتكامل فهمها إذا أمكننا تفهم العوامل الايكولوجية المختلفة التى يتميز بها المجتمع عندنا . فالى جانب النظم السياسية التى مرت بها مصر وأثرت على جهازها الحكومى ، نجد أن بعض الاعتبارات الايكولوچية الأساسية تبدو عظيمة الاهمية فى تقييم سلوك البيروقراطية الحكومية عندنا ، وإمكانياتها ، ودورها فى المجتمع .

وقد اهتم الأستاذ چون جاوس **John Gaus** بابراز أهمية هذا الاتجاه فى دراسة الادارة العامة بأى بلد ما . فهو ينادى بضرورة دراسة العوامل الايكولوچية المتداخلة فى الموقف لكى نصل إلى فهم حقيقى للسمات التى تميز حكومة ما ووظائفها وطريقة عملها ويقول فى هذا الصدد :

«إننى أضع أمامكم قائمة بالعوامل التى أراها مفيدة فى إيضاح التوقف أو التدفق الذى يتصف به العمل الحكومى . هذه العوامل تشمل السكان والمكان والتقدم التكنولوجى، والرغبات والأفكار، والكوارث ، والشخصية» (٢) .

1. Dwight Waldo, Ideas and Issues in Public Administration, op. cit, p. 41.
2. John M. Gaus, op. cit., p. 9.

وليس من شك فى أهمية ما ذكره جاوس . فليس فى وسعنا أن نتجاهل مثل هذه العوامل أو آثارها على الادارة العامة . بل على العكس من ذلك ، نجد أن فهمنا وإدراكنا لها هو البداية السليمة لدراسة وفهم خصائص الادارة العامة فى مجتمع بذاته . إذ من الطبيعى أن هذه العوامل لا تؤثر فى المنظمات الحكومية بالدول المختلفة على حد سواء ، وإنما يختلف فعلها بحسب أحـــوال وظروف كل منها .

ويحاول روبرت داهل Robert Dahl إبراز أهمية هذه العلاقة حين يقول:

« لا يوجد سبب لكى نفترض أن مبدأ من مبادىء الإدارة العامة تتساوى فاعليته فى كل دولة من الدول ، أو أن طرق الادارة العامة الناجحه فى دولة معينة سوف يتاح لها نفس فرص النجاح فى بيئة أخرى تختلف عنها اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً . فكل دولة إنما هى فى ذاتهــا نتاج لكثير من التفاعل السياسى ، والأزمات ، وخبرات بين الاخفاق والنجاح ولدت بدورها عادات معينة وطباعاً وأنماطاً من السلوك متعارفاً عليها، بل وسيكولوجية قومية »[1].

ومن ثم فإننا لا يمكن أن نفترض أن البيروقراطية فى مصر ، تستطيع أن تنجو من اعتبارات الزمان والمكان والجغرافيا والسكان . أو أنها يمكن بشكل أو آخر أن تبدو مستقلة أو منعزلة عن تأثير الحضارة أو التنظيم الاجتماعى الذى نمت فيه. بل على العكس من ذلك نستطيع أن نرى الوجه الحقيقى للبيروقراطية الحكومية فى مصر دون خداع أو سوء فهم إذا أمكن ـ بجانب دراسة صفاتها ومميزاتها المتغيرة ـ أن نقف على مدى تأثرها بالظواهر الاجتماعية والاقتصادية والحضارية السائدة .

فالأساس إذاً هو أن كل سلوك إدارى لا يكون تلقائياً أو اختيارياً ، وإنما هو نتاج طبيعى لتفاعل القيم وأنماط السلوك بالمجتمع كله ، وبالحكومة التى هو

1. Robert Dahl, " The Science of Public Administration," Public Administration Review, (Winter 1947). p, 8.

جزء منها . وعلى هذا الأساس فإن محاولة دراسة البيروقراطية الحكومية فى مصر وفهمها ، إنما هى فى الواقع محاولة لدراسة وفهم المجتمع والناس عندنا . فلا يمكن أن نتجاهل العلاقة بين الادارة العامة وبين هذه العوامل المختلفة . فبيئة الادارة العامة ماهى فى الواقع إلا امتداد للبيئة الاجتماعية الكبرى بما فيها من عوامل الكفاية أو عدم الكفاية، العزيمة أو التواكل، الصلاحية أو الفساد، الهمة أو التقاعس، النزعة للسيطرة والمركزة أو الاتجاه نحو الديموقراطية والجماعية ، الميل إلى التمسك بالنظام أو الخروج عليه ، تقدير أهمية الوقت واحترام المواعيد أو التفريط فيها ، وهكذا .

إن العاملين بمختلف أجهزة الادارة العامة وفروعها يردون إليها من شتى نواحى المجتمع ، ونحن حين نبحث عن الموظفين لملء الوظائف الشاغرة نفعل ذلك فى حدود وطننا بحكم القانون . وما دام هؤلاء لا يستوردون من الخارج ، ولا ينشأون خصيصاً لتولى وظائفهم ، فهم نماذج يتمثل فيهـا إلى حد كبير مجتمعنا المعاصر بما له وما عليه . وإن وسائلنا المحلية تحدد بالضرورة مستوى الخدمة العامة لدينا . ولذلك فإن الاعتبارات الايكولوجية التى تؤثر فى المجتمع ، ثم فى قطـاع موظفى الدولة والتى تسهم بالضرورة فى تكوين وتطور البيروقراطيـة الحديثة ببلدنا ستكون موضع الاهتمام والبحث فى الصفحات التالية .

أولا : العوامل الجغرافية :

تبدو أهمية العوامل الجغرافية وتأثيرها فى حياة المجتمع واضحة فى مصر عنها فى كثير من الدول الأخرى بسبب عوامل معينة تميزت بها طبيعتها . فإنه من بين المساحة الكلية للدولة والبالغة ٣٨٦٫١٩٨ ميلا مربعا ، نجد أن المساحة المزروعة لا تعدو ١٤ ألف ميل مربع ، أو ما يعادل ٤ ٪ تقريبا من المساحـــة الكلية . ويتوسط نهر النيل هذه الرقعة الخضراء مانحا الخصوبة للأرض ، والحياة للملايين الذين يعيشون على جانبيه . وقد أدت هذه الطبيعة إلى تركز السكان فى البقعة المزروعة الضيقة ، مما جعل مشاكل المواصلات والاتصالات

والإدارة العامة أكثر سهولة عندنا منها فى بعض الدول الأخرى[1] .

وقد أدى ضيق الأرض المزروعة وخصوبتها العالية على مر السنين ـ إلى أن يتدافع الفلاحون ويتنافس بعضهم البعض فى الحصول على جزء من الأرض وزراعته . ومن ثم فإن الملاك والاقطاعيين كانوا فى وضع ييسر لهم أمر التحكم فى الملايين وجباية إيجارات باهظة من الفلاحين . ولما كانت معيشة السكان قائمة على الزراعة ، فقد تعودت الحكومات المتعاقبة أن تفرض على زارعى الأرض نوع المحاصيل التى يزرعونها والمساحات المزروعة وكيفية تسويقها . وظلت زراعة القطن وتسويقه ـ وهو المحصول الرئيسى بالدولة — على الدوام عرضة لتنظيم الحكومة ورقابتها . مما ساعد على تركيز السلطة وتنظيم جميع أسباب حياة الشعب فى العاصمة دون غيرها .

وقد أدى الوضع الجغرافى لمصر أيضا إلى تقسيمها — نظريا على الأقل — إلى شطرين ، الوجه البحرى والوجه القبلى ، أو الدلتا والصعيد . فالوجه القبلى ، على عكس الدلتا التى تتصف بأنها أكثر ميلا لحضارة البحر الأبيض المتوسط ، أقل تأثرا بالحضارة الغربية . والناس بالوجه القبلى يعيشون على شريط أخضر من الزراعة ضيق نسبيا ممتد على جانبى النيل ومحدود بالصحارى والجبال . ويتبع السواد الأعظم منهم تقاليد بيئة محافظة ، ويعيشون فى مجموعات صغيرة متماسكة . وقد ظلوا على حالهم هذا قرونا عديدة معرضين لا للمخاطر المادية وعوامل المناخ والطبيعة

---

١ . يلاحظ مثلا أن كلا من أندونيسيا والفلبين تتكون من عدد ضخم من الجزر ، فالأولى تضم حوالى ٣٠٠٠ جزيرة بينما الثانية تضم حوالى ٧٠٠٠ جزيرة . وهذا التوزيع الجغرافى للدولتين نتج عنه انعزال بعض الجزر وتعدد اللغات واللهجات بالدولة ،وخلق مشا كل واضحة فى المواصلات والاتصالات وبالتالى فى أسلوب الإدارة العامة . هذا على الرغم من أنه يوجد فى أندونيسيا ثلاث جزر رئيسية وفى الفلبين عشر جزر رئيسية يقيم بها ٩ر٠ من مجموع السكان بكل من الدولتين ، ويعيش على خيراتها نفس النسبة . وإلى جانب هذا ، فقد أدت طبيعة الأرض الجبلية فى أندونيسيا إلى ضعف سيطرة السلطة المركزية على بعض الجزر ؛ مما أدى إلى استمرار قيام بعض الجماعات فيها بأعمال الشغب والتمرد منذ حصولها على الاستقلال عام ١٩٤٨ حتى يومنا هذا .

القاسية فحسب ، ولكن مهددين أيضاً بأنواع عديدة من مظاهر التخلف الاجتماعى كالجهل والمرض والفقر، وما تؤدى إليه من التزمت والعداوات والثأر والأحقاد والمنافسات العائلية على المناصب العامة والسياسية .

وإلى جانب هذا يقوم نوع من الحياة بالمدن الكبرى كالقاهرة والأسكندرية يناقض سابقه . ويبدو الخلاف واضحا مثلا فى استمرار حجاب المرأة بالوجه القبلى وتحررها النسبى بتلك المدن ومدن الوجه البحرى. وعلى الرغم من أن بعض تيارات التغيير الاجتماعى أخذت تنساب فى اتجاه الوجه القبلى ، فإن المصريين بهذا الجزء من الوطن ما زالوا أساسا محافظين فى تقاليدهم وعاداتهم ونظرتهم العامة إلى الحياة عن زملائهم بالدلتا . لهذه الأسباب وغيرها مما يرتبط بتخلف وسائل الحياة، والبعد ، وقسوة المناخ، وندرة وسائل المعيشة والترفية والاستمتاع، فإن موظفى الحكومة بصفة عامة يتجنبون العمل بالوجه القبلى ويبذلون قصارى جهدهم للتحايل على النقل منه . مما جعل نقل الموظف إلى هذه المنطقة يلجأ اليه كإجراء تأديبى فى كثير من الأحيان.

وقد ساهم موقع مصر الجغرافى كهمزة الوصول بين أوربا وآسيا وأفريقيا وأستراليا فى التأثير على حياة مصر السياسية . فقد ارتكز رخاء أوربا على التجارة الدولية التى أصبحت قناة السويس عمودها الفقرى باعتبارها ممرا مائيا حيويا . وقد أدت أهمية هذا الممر المائى فيما مضى إلى تطاحن دولى وصراع بين القوى المختلفة ، ونجحت بريطانيا فعلا فى السيطرة عليه أكثر من سبعين عاما ، امتد نفوذها خلالها إلى جهاز الحكم فى مصر ،فسخرته للعمل وفق مصالحها وأهوائها .

ولعل أبرز الملامح الجغرافية فى مصر هو النهر الخالد ، نهر النيل . فعليه تقوم حضارة عريقة ، ومنه تستمد الدولة ازدهارها وبقاءها منذ القدم .

والفيضان الذى يأتى به النيل كل عام يوفر الماء اللازم للرى . ولذلك فان مصر تعيش على النيل ومنه . وسيظل النيل ، كما كان منذ الأبد ، شريان الحياة

الجارى الذى يضمن لمصر وجودها وبقاءها . فمنذ الأجيال السحيقة ساهمت الصحراء فى حماية مصر من الغزو وساهم النيل فى توفير لقمة العيش لابنائها .

ونظرا لتوفر هذا المورد السخى من المياه السطحية، وندرة الأمطار ، فقد ظلت مصر تستغل امكانياها الزراعية مستعينة بوسائل الرى المتعددة . ومن ثم انتشرت الترع والقنوات فى سائر أرجاء الوادى لخدمة الزراعة الى جانب فائدتها فى إقامة نظام مواصلات جم الفوائد. وقد حتمت الرغبة فى تنظيم مياه النيل والسيطرة على الفيضان والاستفادة من المياه وتنسيق استخدامها، إقامة جهاز حكومى مركزى يضم عدداً ضخماً من الموظفين والعمال وتتجمع فى يده مسئوليات التحكم فى المياه وتنظيم زراعة الارض وتنميتها . وقد ترتب على هذا أن انتقلت القوى السياسية إلى أيدى هؤلاء الذين بسطوا نفوذهم على نظام االرى والزراعة ، فمارسوا سلطات واسعة . أما بالنسبة للفلاحين، فإن الحكومه فى نظرهم كانت تمثل أهمية النيل وسلطانه، وكلما تحكمت الحكومة فى المياه ازدادت حاجة التربة، ثم حاجة البشر إليها. ويعتقد بعض الكتاب أن هذا هو السبب الذى أدى منذ القدم ، وحتى يومنا هذا ، إلى قيام تنظيم مركزى محكم فى مصر . [1]

فلم يكن ثمت شىء يمكن أن يجمع قوى الحكومة لتعمل فى تنسيق على مستوى عال ، وفى تعاون تام مثلما تعمل مياه الفيضان التى تصل مصر كل عام . فكثير من وزارات الحكومة، وأخصها وزارات الاشغال، والزراعة، والداخلية ، والصحة، والشئون الاجتماعية، تجد نفسها مضطرة لتكريس جهودها مجتمعة لتتحكم فى فيضان النيل والآثار المترتبة عليه .

وعبر السنين، كانت المشاكل الهامة التى يواجهها سكان مصر تتركز فى السيطرة على النيل وتنظيم استعمال مياهه. والطريقة التى واجهوا بها هذه المشاكل تعطى ملامح معينة للمجتمع والادارة المصرية . يؤيد هذا قول ماكس وبر :

---

1. Walter R. Sharp, "Bureaucracy and Politics, Egyptian Model," William J. Siffin, ed., Toward the Comparative Study of Public Administration, (Bloomington: Indiana University Press, 1959). p. 154.

« لم يكن من الممكن أن تصل المركزية القائمة على أساس اقتصاد مستقر إلى الدرجة التى وصلتها إلا فى وجود نهر النيل » [١]

ونخلص مما تقدم إلى أن العوامل الجغرافية قد أثرت فى شكل الحكومة وطبيعة الادارة العامة فى مصر من عدة نواح . فمن الناحية الاجتماعية قام مجتمعا الدلتا والصعيد متميزان حضاريا من حيث العادات والتقاليد والقيم وأنماط السلوك ومدى التعرض للمدينة وانتشار التعليم . ومن الناحية الاقتصادية تضافر النيل والمناخ فى تكوين مجتمع زراعى على أرض مصر تتصف الإدارة فيه بالنمط الادارى الزراعى. أما الناحية السياسية فنرى إنعكاسها فى وحدة مصر تحت حكم أوتوقراطى ومركزى شديد .

ثالثا : المجتمع قبيل الثورة

١ — الريف : المجتمع المصرى فى طبيعته مجتمع زراعى . وتشير المؤشرات الاحصائية إلى أن أكثر من ٦٥ ٪ من سكان مصر كانوا يعيشون قبيل الثورة على الزراعة . وهـذا يعنى أن المجتمع المصرى ينتمى إلى « النمط الزراعى » فى التصنيف الذى أعده رجز Riggs لدراسة الادارة المقارنة . [٢]

---

2. Max Weber From Max Weber, Esseys in Sociology, H. H. Gerth and O.W' Mills, Trans. and eds., (New York : Oxford University Press, 1945), p. 213.

١. يرى رجز أن معظم السكان فى النمط الزراعى من المجتمعات يعيشون على الزراعة ، ويعتمدون إلى حد كبير على الاكتفاء الذاتى . ويتميز المجتمع بالتماسك والقوة الاجتماعية . ونظام الحكم فيه يقوم عادة على أسس دينية أو وراثية . والأرض فى هـذا النمط من المجتمعات رمز للثراء واقتناؤها يشبع حاجات الأفراد فى المجتمع ، لذلك فإن تملك الأرض بواسطة الأثرياء والحكام من أهم أسباب السلطة والتحكم فى الفلاحين . وأوجه النشاط الحكومى فى النمط الزراعى محدودة ، والسكان عادة لا يطلبون الخدمة الحكومية وإن كانوا فى حاجة ماسة إليها. والموظفون من أقوى الطوائف الاجتماعية . وهم يرون سلطتهم على أنها نابعة من أصل ملكى ويتعالون على الجمهور ويشعرون باختلافهم عنه ، ويزورون الفلاحين إن كانوا يعتمدون فى حياتهم على ما ينتجه الفلاحون . والوظائف الحكومية فى المجتمع الزراعى تشغل عادة على أساس شخصى ، ويدخل فى ذلك اعتبارات المولد والقربى والثروة والتعليم =

وقد تعود الفلاحون بالقرى أن يعيشوا فى شبه اكتفاء ذاتى . فينتجون عادة معظم ما يستهلكون . وتعتبر الثروة أحد الطرق الرئيسية للحصول على الجاه والمكانة الاجتماعية . وتملك الأرض الزراعية كان دائماً هدف ساكن المدن كما هو الحال بالنسبة للفلاحين . ولذلك فإن أعظم المنن التى كان يسبغها الحاكم على أتباعه هو منحهم المزارع والضياع .

وتتطلب القرية القليل من نشاط الحكومة . وهذا لا يعنى بالطبع أن الفلاحين لا يحصلون على أى خدمات . فان المحافظة على الأمن والنظام ، وإنشاء الطرق والكبارى ، وتنظيم وتوزيع مياه الرى ، والتعليم والرعاية الصحية ، كلها خدمات تقدمها الحكومة للفلاحين وإن كانوا فى الواقع لا يشعرون بها كثيراً . والأثر البارز الذى كانت تتركه الحكومة إلى عهد قريب ، هو ما يخلفه محصل الضرائب فى نفوس الفلاحين . وبذلك لم تستشعر القرى الفساد وسوء الادارة وعدم الانتاج بالدرجة التى كانت ملموسة فى القاهرة .

وتتميز القرى المصرية بوجود روابط متينة قائمة على أساس من التطور الطبيعى للعلاقات بين السكان . والتراث الاجتماعى لهؤلاء السكان محلى أساسا ،

= والطبقة الاجتماعية . وارتفاع نسبة الأمية يجعل عملية الاختيار فى نطاق ضيق . كذلك فإن فرص عمل المتعلمين فى المهن المختلفة خارج الحكومة محدودة لاتجاه التعليم للنواحى النظرية وخاصة التاريخية والفلسفية. ويبدو ولاء الموظفين للأسرة والبيئة قويا . وذلك لارتباطهم الشديد بها . كذلك تنعكس فى تصرفاتهم الوظيفية العوامل التى تميز المجتمع الزراعى مثل عدم تقدير أهمية الوقت ، وعدم احترام المواعيد ، ونقص الكفاية الانتاجية ، والميل إلى اتباع القواعد المرعية والطقوس فى المخاطبة والتعامل .

وهذا على عكس النمط الصناعى ، حيث تبدو القوة فى المجتمع مستمدة من الجماهير والموظف يدرك أنه خادم عام ، ويتميز سلوكه بالديموقراطية واحترام الغير . والانتاج فى النمط الصناعى يقوم على أساس الكفاية التى هى عامل هام فى الصناعة . وعملية الاختيار للوظائف تتم وفقاً لمبدأ الصلاحية والمنافسة . وهى بذلك عملية ديموقراطية متاحة للجميع . والخدمات العامة تقدم للكافة وبدون تمييز بين الأفراد وعلى أسس غير شخصية .أنظر مقال:

Fred Riggs, "Agraria and Industria", in William J. Siffin ed., Toward The Comparative Study of Public Administration, op. cit., p. 28.

وأنماط السلوك بالمجتمع البدائى تسيطر على طريقة الحياة فى القرى . ومعرفة هذه الأنماط خطوة هامة لفهم عملية التغيير الاجتماعى .

والأحوال المادية للقرى المصرية تعكس مظاهر الفقر والبدائية . ويبدو الفارق الواضح بين المدينة والقرية للمسافر من القاهرة أو الاسكندرية إلى قرية مصرية . ففى خلال خمس عشرة دقيقة يحس المسافر كأنه قد رجع ٥٠٠ عام إلى الوراء . فمازال الفلاحون يعيشون فى دور حقيرة من الطين ، وفى حالة من البؤس والقذرة والتواكل تدعو إلى الدهشة . والموظفون المحليون حظهم من التعليم ضئيل ومكانتهم الاجتماعية فى نظر زملائهم بالمدن ضئيلة الشأن أيضا . وتعلوا شكواهم دواما من نقص الوسائل لديهم وضعف الاتصالات بينهم وبين رؤسائهم بالعاصمة وسوء أحوالهم المعيشية والوظيفية التى لا يلمسها هؤلاء الرؤساء المكدسون فى المكاتب بالوزارة والمغمورون فى نعم الحياة بالمدينة .

ويعد نقل الموظف من المدينة إلى الريف بمثابة كارثة فى نظره . وقد ترجع مخاوفه هذه إلى خلو الريف من الاحتياجات الضرورية للحياة المعقولة .

لذلك انشغل الموظفون فى محاولات مستمرة للالتجاء إلى طرق الضغط المختلفة على رئاستهم من أجل البقاء بالمدن الكبرى . ولما كان عدد الموظفين الذين يقبلون عن طواعية العمل بالريف محدوداً جداً ، فقد أصبحت الوساطات الشخصية أمراً طبيعياً فى هذا المجال. ونتج عن هذا تكدس عدد كبير من الموظفين فى القاهرة . وصارت العاصمة تنفق على الخدمات بدون أى مراعاة للاعتبارات الاقتصادية، فالضرائب تجبى من القرى وتنفق فى القاهرة . وقد أدى هذا الفصل بين الخدمات والانتاج فيما مضى إلى إعاقة عملية التخطيط أو عدم التخطيط نهائيا .

وجو الإدارة فى مصر يتأثر بالطبع بهذه العوامل الاجتماعية والحضارية وبالبناء التنظيمى للمجتمع الريفى . وقد يجد المراقب الأجنبى كثيراً من الغرابة حينما يلاحظ عادات وطباعا يمارسها الموظفون الحكوميون تختلف عن عاداته

وطباعه . وذلك حينما يشاهد مثلا أقداح الشاى والقهوة وكوبات المثلجات تقدم للزوار وأصحاب الحاجات بمكاتب الحكومة فى جميع أوقات العمل الرسمية. على أن أنماط السلوك الاجتماعى هذه — التى تجعل من جو العمل بالمكاتب الرسمية امتداداً لحياة الدور والمنازل — يراها المراقب الشرقى على أنها امتداد لتقاليد البيئة الريفية أو العربية بما فيها من كرم ضيافة وتحية وقد يكون من العسير القضاء على مثل هذه التقاليد ، وربما لا يكون من المناسب أيضاً القضاء عليها قبل إحداث تغيير جذرى فى القيم الأساسية بالمجتمع . والمثقفون يبدون استياءهم من هذه التقاليد والأنماط المتوارثة ، لأنهم يدركون أنها تؤثر فى الحياة العامة والخاصة على حد سواء . ويصف الدكتور عبد المنعم شوقى هذا الحال . بقوله :

« كلنا يشكو من عدم شعور الموظف بالمسئولية، وأهمية الوقت ، وعدم اكتراثه بالمواعيد ، وقلة مثابرته ، وانخفاض مستوى الدقة فى إنتاجه ، مع بطئه الشديد وهلم جرا . وكلنا يعلم أيضا أن جل هذه الصفات ما هى إلا امتداد لعادات المجتمع الريفى فى حياة أكثر تعقيدا ؛ أى حياة المدينة[1] .

ويبدو أن أنماط السلوك والقيم الريفية القوية سوف تستمر فى إحداث آثارها بالبيروقراطية طالما أن الناس بالمناطق الريفية مضطرون إلى التعامل المستمر مع الحكومة وزيادة مطالبهم منها ، وإلى الاتصال بالموظفين العموميين لقضاء حاجاتهم وإنجاز مصالحهم . وفضلا عن هذا فإن الحكومة تختار موظفيها من بين سكان تلك المناطق ، ومع استمرار الاعتماد على هذا المصدر سيبقى الموظفون فى مكاتب الحكومة متأثرين بهذه الاعتبارات .

---

١ . عبد المنعم شوقى : « الاداة التنفيذية وأثرها فى أداء الخدمات العامة » ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الإدارية ، (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٥٩) . ص ٥٧ .

وعلى النقيض من هذا نجد أن سكان المدن يعيشون فى عالم حضرى مختلف . ذلك أن أهالى المدن قد تعرضوا للحضاره الغربيةوالمؤثرات المتصلة بها . وقد تمكن الفكر والتكنولوجيا الغربية منذ القرن التاسع عشر من التأثير فى فئات كثيرة من سكان المدن بصور ودرجات متفاوتة . وكان للحضارة الغربية آثارها فى كثير من نواحى النشاط بالمدن مثل التعليم ، والطب ، والمواصلات ، والصناعة ، والتجارة والصحافة وكثير من المهن الأخرى . مثلما أثرت أيضاً فى أساليب الحياة ووسائلها من الترفية إلى الأزياء .

وقد استهوت أضواء المدن الساطعة عدداً متزايداً من السكان المهاجرين من الريف سعياً وراء المزايا العديدة التى توفرها حياة المدينة . وفى الفراغ الموجود بين المدينة والقرية يتردد عدد من الموظفين الذين يعملون فى التعليم والصحة والأمن والزراعة والمالية وبعض المهن الأخرى .

أما ملاك الأرض واصحاب الضياع الغائبون عنها غالباً ، فإن أهم ما كان يعنيهم من أمرها هو استمرار تدفق المال منها إلى جيوبهم . ولم يهمهم كثيراً أمر سكان هذه القرى أو حياتهم . وكانوا فى نفس الوقت حريصين على تزويد أنفسهم بكل جديد تصل إليه الدول الأوربية فى مجال الحياة الاجتماعية ولو كان تافها . وهكذا ظلوا بعيدين عن حياة الريف وأهلها وسكانها . بل أنهم زهدوا فى أن يشغلوا أنفسهم بمشاكل الفلاحين . ومن ثم نشأت الهوة السحيقة بين المالك وفلاحيه ، وصارت العلاقة بينهما علاقة السيد وخادمه ، فى فهم متبادل لحدود هذه العلاقه ومتطلباتها .

٢— مستوى المعيشة

من المعروف أن مستوى المعيشة بالنسبة للطبقة المحظوظة فى مصر قبل الثورة كان عالياً جداً . وكان هذا المستوى بالنسبه لفئه قليلة معينه فى درجه تفضل مثيلاتها فى الدول الغنيه . وبديهى أن هذا الدخل المرموق لم يتحقق إلا على حساب الطبقه

الفقيرة التى لم يتجاوز الدخل الفردى بها ٣٥ جنيها سنويا فى عام ١٩٥١ .[١] وهو ما يعادل ١/١٦ من متوسط الدخل الفردى لسكان وسط أوروبا فى نفس العام .[٢] وفضلا عن ذلك فإن هذا الدخل الضئيل يقدر بحوالى ٣/٥ ما كان عليه الدخل الفردى فى مصر فى عام ١٩١٣[٣] .

هذه الهوة السحيقة بين زائدى الغنى وبالغى الحرمان فى مصر لها أصلها التاريخى . فقبل عصر محمد على كان الوطنيون المصريون يملكون قدراً ضئيلا من الأرض . وكان السلطان سليم قد استولى على معظم الأرض فى القرن السادس عشر ، وبذلك أصبح سلطان الوالى عليها كاملا من حيث التمليك أو التأجير . وقام ممثله فى مصر — باشا مصر — بتوزيع ما لم يستول عليه على المماليك من محاسيبه ، وأنصاره من كبار الموظفين . وكانت هناك أقلية ضئيلة من الفلاحين لم يثقل كاهلهم بايجارات طويلة الأمد للأرض التى يزرعونها .

والطريقة التى اتبعها محمد على فى تمليك الأرض أزعجت الأهالى . إذ كان فى الواقع يعيد البناء التنظيمى للدولة الذى أقامه الفراعنة ، والذى بموجبه تملك فرعون كل شيء وكان المانح الوحيد لجميع وسائل الحياة . وكان دخل باشا مصر فى ذلك الوقت يقدر بحوالى ٣ ملايين جنيه استرلينى[٤]. وقد انعكست آثار هذه السياسة العنيفة البغيضة التى بدأت منذ أجيال بعيدة على توزيع ملكية الأرض الذى كان قائماً عام ١٩٥٢ حين قامت ثورة مصر .

والجدول رقم ١ يوضح لنا حقيقة تملك الأرض وتوزيعها فى تلك الفترة :

---

1. The Worldmark Encyclopedia of the Nations, (New York: Worldmark Press Inc., Harper and Brothers, 1960), p. 1004.
2. Doreen Warriner, Land Reform and Development in the Middle East, (London: Royal Institute of International Affairs, 1957), p. 20.
3. Sir Reader Bullard, op. cit., p. 211.
4. Edward W. Lane, The Manners and Customs of Modern Egyptians, (New York: E. P. Dutton and Company, Inc., 1945), p. 133.

جـــدول رقم ١

بيـــان توزيع ملكية الأرض عام ١٩٥٢

مساحة الأرض المملوكة	عدد الملاك	النسبة المئوية	مجموع المساحة المتملكة (١٠٠٠)	النسبة المئوية
أقل من فدان	١٫٩٨١٫٣٣٩	٧١٫٧٧٠ ٪	٧٧٠	١٢٫٩ ٪
من ١ — ٥	٦١٧٫٨٦٠	٢٢٫٣٨١ ٪	١٫٣٢٤	٢٢٫٢ ٪
من ٥ — ٢٠٠	١٥٩٫٣٤٧	٥٫٧٧٢ ٪	٢٫٦٦١	٤٤٫٥ ٪
من ٢٠٠ — ٨٠٠	١٫٨٣٥	٫٠٦٧ ٪	٦٢٣	١٠٫٥ ٪
من ٨٠٠ — ١٠٠٠	٩٢	٫٠٠٣ ٪	٨٧	١٫٥ ٪
من ١٠٠٠ — ٢٠٠٠	١٢٧	٫٠٠٥ ٪	٢٢٠	٣٫٧ ٪
من ٢٠٠٠ فأكثر	٦١	٫٠٠٢ ٪	٢٧٩	٤٫٧ ٪
المجمـــوع	٢٫٧٦٠٫٦٦١	١٠٠ ٪	٥٫٩٦٤	١٠٠ ٪

المصـدر — النشرة الاقتصادية ، للبنك الأهلي المصري .

ويتضح من هذا الجـدول أنه فى الوقت الذى أبعد فيه الملك من مصر كان يوجد ٢٫٧٦٠٫٦٦١ من ملاك الأرض ، منهم ١٫٩٨١٫٣٣٩ متوسط ما يملكه الفرد منهم أقل من فدان واحد ، وبمعنى آخر كان ٧١٫٧٧٪ من ملاك الأرض — يملـكون ٢١٫٩ ٪ من أرض مصر المزروعة ، بينما ٢٫٠١٥ مالـكا يملك كل منهم أكثر من ٢٠٠ فدان ، أى أن ٠٫٠٧٧ ٪ من ملاك الأرض كانوا يملـكون ٢٠٫٤ ٪ من مجموع الأرض المنزرعة . هذا التوزيع الجائر للأرض الزراعية فى مصر جعل الفلاحين فى حالة فقر مدقع لأجيال عديدة .

٣ — الأسرة :

يمكن أن نصف المجتمع المصرى . بأنه مجتمع توجهه التقاليد[1] . حيث يميل السكان بالمناطق الريفية إلى تـكوين مجتمعات متجانسة ومستقرة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالأرض التى يزرعونها ، ويخضعون لتقاليد راسخة متوارثة . والصلات العائلية الوثيقة التى تربطهم تتحكم فى طريقة حياتهم وتملى عليهم أنماط سلوك والتزامات معينة لايستطيعون منها فـكاكا . ومن ثم فإن التخلص من سلطان الأسرة أو التحول عن الانتماء إليها لايمكن أن يتم دون ترك آثار عميقة فى حياة الفرد ، ذلك لأن أنماط السلوك الاجتماعى الذى تتبعه الأسرة ومقوماته تبقى غالباً

---

١ . يقسم دافيد ريزمان المجتمعات من حيث طبيعة أفرادها إلى : Tradition-Directed, Inner-Directed, and Other-Directed. ويتصف النوع الأول (Tradition-Directed) بأنه محافظ تستمر فيه العلاقات على مر الأجيال دون تغيير ملحوظ ، وفيه يتأقلم الأفراد مع علاقات السلطة التى تحددها الأعمار والجنس بين أفراد الأسرة أو القبيلة أو العشيرة . وتتحكم الحضارة فى السلوك بدرجة ملحوظة . وأنه وإن كانت القواعد والأنماط التى يتبعها الأفراد غير معقدة ويستطيع الصغار اكتسابها خلال التنشئة ، إلا أن هذه القواعد والأنماط تحكم العلاقات بين الأفراد فى الأسرة . ويلاحظ كذلك أن المجهود الموجه نحو اكتشاف حلول للمشاكل المعمرة كمشاكل الزراعة والصحة ضئيل جدا . وبالرغم من أن دور الفرد محدد فى إطار التقاليد المرعية المحافظة إلا أنه يحظى بالتقدير والاحترام عما يلقاه الفرد بالمجتمعات المتقدمة .

David Riesman and Others, The Lonely Crowd, (New York: Yale University Press. 1955), p. 11.

مستقرة دون تغيير يذكر . ونظراً لأن الأرض تعنى الثروة ، فإن مكانة الشخص تتحـــدد بمدى ما يقتنيه من أرض ، ومركزه الاجتماعى يرتبط بها إلى حد كبير .

والدور الأساسى الذى تلعبه الأسرة المصرية فى حياة الفرد ، لا فى سن الطفولة فحسب ولـكن خلال مراحل الحياة المختلفة أيضاً ، يجعلها مصدراً أساسياً للقيم والولاء الذى تتصف به الحياة المصرية فى المجتمعات الريفية . ولذلك نجد أن نوع المهنة التى يتطلع إليها الانسان ، ومركزه بالمجتمع ، وطريقة اختياره لزوجته ، ونوع تعليمه ، كلها أمور تتقرر بمدى الثروة والجاه والسلطة التى تتمتع بها أسرته. ويبدو التماسك الجماعى المتين ــ وربما العـداء للجماعات الأخرى — كعنصر هام فى وجود الـكثير من الجرائم الناجمة عن صراع الدم والثأر التى تأخذ مـكانها بالمجتمع . وأنماط السلوك هذه موروثة من ناحية ، ومكتسبة من ناحية أخرى . وهى قائمة على أساس التدرج الهرمى ، وتعكس إلى حد كبير نوع السلوك البادى فى شبه أنواع من الطقوس والقواعد المرعية . ذلك لأن عملية التنشئة بالريف المصرى تتميز بنوع من السيطرة والتحكم . ودور الأب والأم فى مجتمع القرية لايقتصر على مدى مايمكن أن ينقلانه إلى أبنائهم من تجارب وخبرات ، ومدى مسئوليتهم عن نقلها إليهم ، بل يتعدى هذا إلى سلطتهما فى الأمر والالزام بالطاعة .

ويقول الدكتور حامدعمار إن أحدى الخواص الهامة التى تحـكم البناء الاجتماعى فى القرية المصرية ، هى المنزلة والاحترام اللذان يحظى بهما الشخص الذى يلعب دور الرئيس ، والسلطة التى يستمتع بها . وهو عادة مختار على أساس السن إلى جانب المقدرة على الـكلام والمناقشة الجيدة ، وعوامل أخرى كالمركز الاجتماعى والمنزلة . وهذا النمط الذى يميز عادة سلطة الأب فى نطاق الأسرة ، يتمثل أيضا فى سلطة أكبر الأشخاص القادرين بالعائلة أو رئيس القبيلة ، وفى مجالس القرية التى تظهر

تلقائيا ودون أى تكوين رسمى . (١)

أن السلطة المطلقة للأب على أولاده مرجعها التقاليد وأنماط السلوك المرعية داخل الأسرة وشعور الأب بانتمائهم إليه . يعزز هذا ما جاء به القرآن من إقرار لحقوق الآباء وتنظيم لعلاقتهم بالأبناء . ذلك أن احترام الأبناء للآباء أمر تدعو إليه تعاليم الدين الاسلامى ، ومعصية الآباء إحدى الخطايا التى يتعين على الأبناء تجنبها .

هذه الأنماط الحضارية السائدة جميعها تكسب مشاكل مصر المعاصرة، مثل مشاكل التنمية الإجتماعية والإقتصادية ، وتوزيع السكان ونمو عددهم ، ومشاكل الإدارة العامة، معظم خصائصها . وعلينا أن نرى مدى انعكاس هذه الأنماط على البيروقراطية .

ليس من المستغرب أن نرى الجهاز البيروقراطى يماثل هذه الجماعات البدائية بالقرى والنجوع ، وأن التنظيم البيروقراطى يشبه إلى حد كبير التنظيم الأسرى أو القبلى أو البناء الاجتماعى كله ، حيث يتولى الوالد أو شيخ القبيلة أو الرئيس الأعلى السيطرة الكاملة ويجمع زمام السلطة فى يده . ومن السهل تبعا لذلك أن نفهم السمات الهامة للسلوك الإدارى والتفاعل البيروقراطى داخل المنظمات الحكومية خلال الطريقة التى يعامل بها الموظفين بعضهم البعض . وهو ما يشبه إلى حد كبير ، وفى كثير من الأحيان ، العلاقات التى تنشأ بين الإخوة فى الأسرة وبين الآباء والأبناء. فغالبا ما نلاحظ وجود نمط منسق للاتصالات يهتم كثيرا بالمظاهر والشكليات ، ويرعى أنواعا من السلوك أشبه ما تكون بالطقوس المتوارثة . وهذه الطريقة فى السلوك تقلل بدون شك فرص الاحتكاك والخلاف . فالموظفون عادة ميالون إلى قبول وجهات نظر رؤسائهم ، وإلى عدم معارضتهم فيما يرونه أو يفعلونه ، بصرف النظر عما إذا كان المرؤوس مقتنعا تماما أو غير مقتنع . (٢)

ولما كان الأب هو الشخص الذى يتخذ القرارات فى الأسرة ويبت فى

---

1. Hamed Amar, Growing up in An Eyptian Village: Silwa, Province of Aswan, (London: Routhledge and Kegan Paul Ltd., 1954), p. 28.

٢. هذه الحقائق تؤيدها أيضاً النتائج التى توصل إليها برجر فى دراسته عن البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة ، انظر :

Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1957), pp. 164-166.

المشاكل التى تعرض لها ، فإن فرصة اشتراك أفراد الأسرة فى تقرير الأمور ضئيلة جداً . وتنعكس هذه الظاهرة فى المجتمع الوظيفى أيضا حيث يحظى الرئيس بالتجله والاحترام وينفرد بالأمر والنهى ، وقلما يتيح لمرؤوسيه فرصة المشاركة القيادية . ليس بغريب إذا أن نرى الاتجاه إلى حل المشاكل وتقرير الأمور المتصلة بالعمل لا يكون سبيله التفاهم وتبادل وجهات النظر المختلفة ، وإنما يتم عادة بدفعه إلى سلطة أعلى . وغالبا ما يصل الأمر فى النهاية إلى قرارات فى مسائل عادية أو مشاكل روتينية صادرة من الرؤساء فى قمة الهرم التنفيذى . وهكذا نجد الرئيس فى النظام الحكومى المصرى الذى ورثته الثورة يلعب دورا هاما كفيصل وحكم نهائى . وتلك إحدى السمات التى تميز الادارة فى مصر عنها فى الدول الغربية .

وكما أن الأنباء السيئة تقلق بال رب الأسرة وتزعجه ، الأمر الذى لا يرغب فيه أفراد الأسرة ، فهكذا يبدو الحال أيضا بالنسبة للرئيس . فالملاحظ أن الموظفين يتجنبون بقدر الإمكان توصيل الأنباء السيئة إليه ، وإن هم فعلوا نقلوها بصورة مخففة تقل معها فرص غضبه التى قد تنقلب إلى ثورة على ناقل الخبر . ومن المألوف تصفية أنباء العمل السيئة بقدر الامكان ، وربما حجبها عن الرئيس خلال العملية الاخبارية .

ويتوقع الجمهور عادة من الأشخاص الذين بيدهم السلطة أن يستعملوهـــا بعنف . والتجاء هؤلاء الأشخاص إلى استعمال السلطة أمر مألوف دواما . ذلك لأن المصريين قد تعودوا على هذا النوع من الحياة الذى تمارس فيه السلطة بطريقة أوتوقراطية أو تعسفية ، سواء كانت سلطة رب الأسرة أو مالك الأرض ، أو سلطة الموظف الحكومى . ولكثرة ما قاسوه على يد الحكومات السابقة فقد تعودوا أن يسيئوا الظن بها ، ولكنهم عادة كانوا يفوضون الأمر لله كلما خامرهم الشعور بالظلم مخافة بطشها وتعسفها .

ليس بمستغرب إذا أن نجد كفاية الأجهزة الحكومية وصلاحيتها مرتبطة

ارتباطا وثيقا بالأشخاص الذين يشغلون المناصب المختلفة فى الهيكل الحكومى ، وليست قائمة أساسا على تنظيم هذه الأجهزة كأشخاص معنوية هدفها الوفاء بالخدمات العامة بصرف النظر عن أشخاص الجهاز . ولا شك أن مثل هذه الاتجاهات تعوق الإدارة الحسنة ، وقد تؤدى إلى انهيار المنظمة ، لأن الأشخاص يذهبون والتنظيم باق .

٤ — الطبقات الإجتماعية

كان التكوين الاجتماعى للمجتمع المصرى دائما متميزا بطابع طبقى . وبالرغم من أنه يتصف بشىء من المرونة الاجتماعية وعدم وجود فواصل طبقية منيعة ، إلا أن الخطوط الفاصلة بين الطبقات يمكن تمييز معالمها بسهولة . وعند قيام الثورة كان الموقف كما يلى :

(ا) طبقة الأثرياء : بعد أن قضى محمد على على المماليك وطبقة المحاربين التى أوجدوها ، مهد الطريق للحكم الملكى فى مصر ، الذى بدأه الملك فؤاد الأول مؤسس الأسرة المالكة عام ١٩٢٢ . وكانت أسرة محمد على فى الربع الأخير من القرن التاسع عشر قد بدأت فى تكوين نواة بلاط ملكى التف حوله مجموعة كبيرة من الملاك الأغنياء ، كانوا جميعا على استعداد لمبادلة ولائهم وطاعتهم للحاكم بالعطف والرعاية السامية . فأغدقت عليهم الرتب والألقاب التى كان يمنحها الملك .

وعن طريق المصالح المتبادلة من الغنى والجاه السياسى ، تمكن هؤلاء الأغنياء وملاك الأرض من اثبات وجودهم كطبقة متميزة ، عند قمة الهرم الاجتماعى . وكجماعة ذات مصالح مشتركة ، تجمع بين أيديهم جزءاً كبيراً غير متكافىء من الأرض مصدر الثروة الأساسى بالدولة . ومن ثم كان من بينهم معظم الوزراء وأعضاء المجالس النيابية وكبار الضباط . وحتى سنة ١٩٥٢ كان من السهل على هذه الفئة من الناس أن تحتفظ بمكانتها التقليدية الممتازة فى المجتمع ،

ثم عزل نفسها عن باقى المواطنين . ولما كان معظم أفراد هـــذه الطبقة من مجموعة المصريين الذين نشأوا من أصل أجنبى — وهم فى الغالب من الأتراك والألبانيين — فقد عزفوا عن استعمال اللغة العربية وكانوا يعتبرونهـا لغة الدهماء .

(ب) الطبقة المتوسطة : يلاحظ أن الحضارة الغربية قد جلبت معها أولى مظاهر التحول فى مركز الثقل الاجتماعى والسياسى . وكان ظهور الطبقة المتوسطة فى أوائل القرن العشرين من المظاهر المرتبطة أوثق الارتبـاط بعملية التغيـير الاجتماعى هذه . فمنذ ذلك الحين بدأت الطبقة المتوسطة ، وقوامها موظفوا الدولة والأطباء والمحامون والمهندسون والضباط والمثقفون والتجار تؤثر فى الحياة الاجتماعية فى مصر . وقد وجدت هذه الطبقة نفسها ندا لا للقوى السياسية الأجنبية وحدها ، وإنما أيضا لمظاهر القوى الاجتماعية المحلية المسيطرة ، والتى تمثلت فى كبار الملاك وغيرهم من العناصر المنتمية لطبقة الأثرياء .

وفى ظل هذا النظام الذى ارتـكزت فيه المـكانة الاجتماعية على الثروة أكثر منها على الوظيفة ؛ كان من المألوف أن تتم المصاهرة بين عائلات ملاك الأرض أو كبار التجار أو كبار الموظفين والضباط . وكان من نتيجة هذا قيام مصالح مشتركة ومتبادلة فيما بين أعضاء الطبقة العليا بالمجتمع . وعلى العـكس من هذا كانت الزيجات التى تتم فى نطاق الطبقة المتوسطة تمثل التقاء أبناء مهنة أو حرفة معينة أكثر مما تتناول جماعات مختلفة . وكانت هذه الطبقة التى نالت حظوظا مختلفة من التعليم دائمة السخط ودائمة الشكوى من سوء الأحوال المـادية والمعنوية المتفشية ، ومنها كانت تتعالى الصيحات وتقوم الحركات المنادية بالحرية والديمقراطية والقضاء على الفساد .

(ج) طبقة الفقراء : فإذا ما هبطنا التدرج الهرمى للبناء الاجتماعى ، نجد العمال بالمدن والفلاحين بريف مصر يـكونون الطبقة الدنيا التى أصابها الجهل والفقر المدقع ، وانتشار الأمراض بين أفرادها . ففلاح ما قبل الثورة شخص

كرس حياته وكفاحه من أجل الأرض التى يعيش ويموت عليها . فإذا لو قدر له أن يمتلك جزءا منها فإنه كان يضع كل آماله فيها ويودعها قلبه مع البذور التى يغرسها فى تربتها . والواقع أن الفلاحين كانوا يعيشون عادة على أرض الملاك وأصحاب الضياع يعملون ويفلحون لهم الأرض . فإذا ما أرادوا استعمال الحبوب التى غرسوهـا طالبهم المالك بدفع ثمنها . فالمحصول دائما ملك للمالك ، كل مايراه ينفذ وكل ما يقوله هو الصواب . وكانت الشرطة وسائر موظفى الدولة دائما على استعداد للوقوف فى صفه .

وهكذا كان البيروقراطيون عادةأسخياء فىتعاملهم مع ذوى الجاه والسلطان وأفراد الطبقة المحظوظة . وبينما كانوا يتساهلون أو يتباطئون فى استعمال السلطات المخولة لهم قانوناً إزاء هذه الطبقة ، نجدهم متصفون بالعنف والعنت والاستبداد متى كان الأمر متعلقاً بأحد أبناء الطبقة الفقيرة من الفلاحين والعمال . ومن النادر أن نستدل على حادث قبض فيه على أحد كبارالملاك لاستيلائه على مواشى أو محصول أحد الفلاحين ، بينما نجد أن الفلاحـــين كثيراً ما كان يقبض عليهم لتهم تافهة يرميهم بها كبار الملاك عن حق أو عن باطل .

على أن هذه المشاكل التى كان يقاسى منها الفلاحون والعمال تبدو أقل سوءاً من طريقة الحياة التى فرضت عليهم والتى أدت إلى حرمانهم من تنمية أنفسهم مادياً وفكرياً. فبالرغم من أنهم كانوا أحراراً،وبعضهم كان يمتلك بعض الأرض، إلا أنهم كانوا يعيشون فى فقر مدقع وجهل تام . وكانوا أشبه بعبيد أذلاء يعيشون فى عصر النهضة والتقدم التكنيولوجى وليس لهم نصيب فيه . وفى ظل هذا النظام الاجتماعى الذى كان يفترض فيه تهيئة فرص متساوية لجميع المواطنين ، بقى الفلاحون والعمال جهلة متخلفين . وحتى نظام الزراعة والفلاحة التى كانت متبعة فى مصر فى ذات الوقت بدت أزلية موروثة عن القرن العاشر .

وبالرغم من أن الفلاح أو العامل كان يستمتع بحريته المدنية ، فإن الطبقتين

الأخريين كانتا تنظران إليه بازدراء واحتقار، حتى بدا وكأنه معزول عن المجتمع . وبذلك لم يكن الفلاح محروماً مخالطته الطبقة الغنية أو الاتصال بها وحدها ، وإنما كان هذا حاله أيضاً مع أبناء بلده الذين أوتوا شيئاً من التعليم أو اليسار . وهكذا وجد الأشخاص الذين كان يمكن أن يكونوا على جانب من المودة معه يشيحون عنه بوجوههم متى أوتوا شيئاً من التعليم أو الرخاء.

والشبه هنا كبير بين فلاح ماقبل الثورة والفلاح الفرنسى قبل الثورة الفرنسية. إذ يصف دى توكوفيل الفلاح الأخير بقوله :

« بالرغم من أن طبقة النبلاء والطبقة المتوسطة كانتا تسيران فى اتجاهات مختلفة إلا أن سلوكهما كان متشابها فى أمر واحد ، فقد انتهى الأمر بالطبقة البورجوازية إلى أن أصبحت منعزلة عن الجماهير شأنها شأن طبقة النبلاء . ولم يقتصر الحال على انعزال أفرادها عن الجماهير، بل كانوا يغمضون عيونهم عن كل مصائبهم بدلا من مشاركتهم إياها . وبدلا من محاولتهم التخفيف من وطأة المظالم الاجتماعية المشتركة بينهم ، عمد بعض أفراد الطبقة البورجوازية إلى خلق أنواع جديدة من المظالم التى تعود عليهم شخصياً ببعض المزايا . وفى الواقع كان هم أعضاء هذه الطبقة الحصول على ميزات شخصية ومعاملة من نوع خاص ، مثل حرص أى نبيل على الاحتفاظ بالمزايا التى يستمتع بها . » (١)

ولعل أبرز آثار هذا الوضع الاجتماعى الظالم فى مصر هو انقسام المجتمع على نفسه إلى فئتين تتبادلان الحقد والكراهية والنقمة،الطبقة الميسورة تزدرى وتترفع عن مخالطة الطبقة المحرومة، والأخيرة تقاوم الأولى باستمرار ، وكلاهما تتربص بالأخرى الشرور وعلى استعداد للتنكيل بها متى سنحت الفرصة.

هكذا عاش أفراد الطبقة الفقيرة،وهم الغالبيه فى حالة من عدم الرضا مبعثها ظروف

I. Alexis De Tocqueville, The Old Regime and the French Revolution, Trans. by S. Gilbert. (New York: Doubleday Company Inc., 1955), p. 136.

الفقر المتزايد والتخلف . وكل محاولات العلاج المؤقت التى كانت تبذل فى بعض الأحيان لم تكن مقنعة أو كافية . رمحاولات زيادة الأجور أو تحسين بعض نواحى الحياة الاجتماعية لم تكن وحدها قادرة على تحسين أحوال الفلاحين والعمال . إذ لم تكن مشكلتهم ذات طرف واحد فقط ينحصر فى رغبتهم فى تحسين أحوال وظروف معيشتهم ،وإنما كانت أيضاً تتمثل فى عدم رضاهم عن حال البذخ والفساد الذى تعيش فيه طبقة الأثرياء ممن يستمتعون بخيرات الأرض والانتاج ويجلسون على كنوز من الذهب والفضة .

وربما يفسر هذا الشرح المقتضب لحياة الطبقات الاجتماعية فى مصر قبل الثورة الفرحة الشديدة التى غمرت الطبقة الفقيرة حينما جاءت الثورة لتحرر الفلاحين والعمال من نير الاستغلال ، ولتحول النشاط الحكومى وتسخره من أجل هؤلاء المحرومين . إن فلسفة الحكم الذى قام فى العهد البائد ، وفلسفة الحكم والعمل الحكومى الذى جاءت به الثورة يعنيان الشىء الكثير بالنسبة للطبقات الاجتماعية فى مصر وعلاقة الجهاز الحكومى بها وعمله من أجلها . ذلك لأن فلسفة الخدمة العامة قد تغيرت وظهرت أبعاد جديدة لها بمجىء الثورة .

ثالثا : الاعتبارات الديموجرفية

السكان الحاليون بمصر هم نتاج الاختلاط الذى تم بين السلالات المتعاقبة من المصريين القدماء وبين الأجناس المختلفة التى وفدت على مصر منذ فجر التاريخ . ومع هذا فالتكوين الحالى للمجتمع يبـــدو متجانساً نسبيا . وإذا طرحنا جانبا الأقلية الأجنبية المستقرة بالمدن الكبرى ، ومعظمهم من اليونانيين والأرمن ،نجد أن معظم السكان من أصل مصرى عربى . وقد زاد عدد السكان من ٩ مليون فى سنة ١٨٩٦ [1] ، إلى أكثر من ٢٦ مليونا فى عام ١٩٦٠ . وبلغ معدل الزيادة سنوياً ٥ر٢٪ . ومتوسط كثافة السكان فىمصر كلها هى ٦٠ نسمة للميل

1·The Worldmark Encyclopedia of the Nations, op. cit:, p, 1001.

المربع ، ومتوسطها فى الجزء المزروع والآهل بالسكان هو ١٧٠٧ نسمة للميل المربع، وهى من أعلى النسب فى العالم . والسبب فى هذا أن المصريين يتركزون فى الدلتا حيث يتجمع حول نهر النيل ٩٩٪ من مجموع السكان .

والاعتبارات السكانية فى مصر ، وخاصة ما يتعلق بالجنس والدين والتعليم ، عوامل ذات آثار هامة فى النظام الاجتماعى والاقتصادى والسياسى ، وفى البيروقراطية . وسوف تساعد بالتأكيد فى إدراك وفهم مشاكل الجهاز الحكومى عندنا .

وسنعرض بإيجاز هذه الاعتبارات وآثارها .

١ — الجنس : الجنس معيار هام لفهم الفواصل التى كانت قائمة بين فئتين بالمجتمع ، عالم الرجال وعالم النساء . فالمجتمع الريفى بصفة خاصة ، ينظر إلى موضوع اختلاط الجنسين على أنه أمر يجب تجنبه . ولذلك ظلت الحواجز والقيود مفروضة على العلاقة بين الرجال والنساء . وذلك تقليد موروث عن الحياة بالأسرة حيث نجد دور الرجل فيها دور سيادة ودور المرأة دور خضوع واستسلام .

وقد لمس الدكتور حامد عمار هذا التمييز بوضوح فى دراسته للقرية المصرية . فهو يرى أن العلاقة بين الزوج والزوجة قائمة على أساس سيادة الزوج وتمتعه بأعلى مكانة فى الأسرة . فالزوج سند الأسرة ورب البيت وصاحب الأمر والنهى فيه . بينما يفترض فى المرأة أن تكون مستسلمة تحترم زوجها ، وتنتظر عودته وتخدمه وتسكب الماء عليه ليغتسل وتعطيه أولوية فى كل شىء [1] .

وسيادة الرجال هذه كانت تنعكس دائما على نواحى الحياة المختلفة سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية . فنجد مثلا أن تغلغل المرأة فى الوظائف الحكومية كان إلى عهد قريب محدوداً ومقصوراً على بعض المهن وأخصها التدريس

1. Hamed Amar, op. cit, p. 47.

والتمريض . كذلك فإن اقتحام المرأة مجال إدارة الأعمال كان نادرا . بل أن المرأة تحتاج إلى موافقة زوجها فى بعض أوجه نشاطها ، كالسفر للخارج مثلا .

مثل هذه الظواهر تنبع أساساً من القيم التى تحكم المجتمع وتوجه سلوك الأفراد به . وهى تلقى فى الوقت الحالى معارضة شديدة من الجماعات النسائية ، وخاصة منظمات المتعلمات والمثقفات . وفى نفس الوقت تزحف حركة تحرير المرأة نحو النصر الأكيد ، وخاصة بالنسبة لسيدات الطبقة المتوسطة . وليس بغريب والأمر كذلك أن تمنح المرأة المصرية حق الانتخاب لأول مرة فى تاريخها بموجب دستور سنة ١٩٥٦ . ويصبح للنساء حق الإدلاء بأصواتهن ، إلى جانب إمكان الترشيح لعضوية المجالس النيابية . والجيل المعاصر من نساء مصر يهتم كثيراً بالمسائل العامة والمشاكل الاجتماعية ويتسع أمامه المجال للاشتغال بالأمور العامة وخدمة الحكومة ، وفرصته فى ذلك أصبحت على قدم المساواة بالرجال . فنجد بين الوزراء وأعضاء مجلس الأمة مقاعد تشغلها سيدات هذا الجيل .

على أنه يجب ألا يفهم أن هذا التحول فى دور المرأة وطريقتها فى الحياة سوف يغير بين عشية وضحاها من اتجاهات الرجال وأفكارهم الموروثة عن النساء . فمثل هذا التغيير لا يمكن أن يتم بهذه السرعة ، وإنما يسير مع باقى عمليات التغيير الاجتماعى الحادثة بالمجتمع ويتم نضجه مع مرور مزيد من الزمن .

٢ . الدين : الدين الإسلامى هو شريعة الغالبية العظمى من أهل مصر . وتتراوح نسبة المسلمين بين ٩٠ ، ٩٥ ٪ من مجموع السكان. ومعظم المسلمين يتبعون المذهب الحنفى .

ومنذ فتح العرب مصر فى عام ٦٤٢ م ، شهدت عصوراً من الحكم الدينى كان الإسلام خلالها وثيق الصلة بالدولة والحكومة . ولم يكن من السهل التفرقة بين الأمور السياسية والدينية . ولم يكن هذا الاتجاه جديداً على مصر . فقديماً قامت صلات بين الدولة والدين فى عهد قدماء المصريين حيث كان فرعون إلها وحاكماً فى نفس الوقت .

وقد بدا الاتجاه إلى الفصل بين السياسة والدين فى مصر مع موجة الحضارة الغربيه التى وردت فى عصر محمد على . وكان من أثر التزمت وترجمة الإسلام إلى معانيه الضيقه أن قامت جماعة من المفكرين المسلمين المتحررين بالجهر بآرائهم المتطورة التى نضجت خلال سنين عديدة . وبرز خلال هذه الفترة السيد جمال الدين الأفغانى والشيخ محمد عبده من أئمة المفكرين النادين بتبصر معانى الاسلام السامية وحقيقة مقاصده بذهن متفتح وإصلاح التعليم .

ثم أدى انقضاء الخلافة كأساس من أسس التنظيمات الاسلامية إلى كثير من الفصل بين الأمور السياسية والدينية ، وإلى التحول عن بعض التقاليد الاسلامية فى الحكومة . وكانت الخلافة كنظام قد أخذت فى التدهور والذبول حتى قضى عليها كمال أتاتورك فى سنة ١٩٢٤ . وكان لهذا الحادث رد فعله الكبير فى مصر التى كانت مازالت مرتبطة بتركيا من الناحية الروحية .

وقد ظهر فى الحكومة جهازان هامان يمثلان التراث الاسلامى وأثره فى التنظيم الحكومى : الأول هو وزارة الأوقاف ، والثانى كان يتمثل فى المحاكم الشرعية التى ألغيت بعد قيام الثورة وأحيلت اختصاصاتها إلى المحاكم المدنية التى تطبق القانون المدنى عادة ، إلا فى بعض الأحوال الخاصة حيث تطبق نصوص الشريعة الاسلامية كما هى الحال بالنسبة لمسائل الزواج والميراث .

ويبدو أن حالة الاضمحلال والهوة السحيقة التى ترددت فيها مصر خلال حكم الملك السابق كانت من العوامل التى أدت إلى توسله بالدين للتحايل على الحصول على تأييد الشعب . [1] كما ساعد سوء الأحوال فى نهاية حكمه على ازدهار غير عادى لبعض المنظمات الاسلامية ، وبنوع خاص جماعة الاخوان المسلمين ، التى

---

١ . من مظاهر التحايل باسم الدين الذى لجأ إليه الملك السابق للحصول على كسب سياسى وتأييد شعبى أنه ادعى الورع والتقوى ، وأطلق لحيته ، وزعم أنه خليفة المسلمين ، ولبس لهذا الدور لباسه بقصد إيهام الجماهير وخداعها .

تمكنت عن طريق التسلط على أفكار الكثيرين ، واستغلال الاتجاهات الدينية لديهم من تجميع عدد كبير من الأتباع فى تنظيماتها . وقد تحولت هذه الجماعة عن هدفها كجمعية دينية خالصة إلى جماعة تتبنى بعض الأهداف السياسية وغايتها تولى مقاليد الحكم . ثم تطورت إلى جماعة عسكرية وإراهابية فى نفس الوقت، مما أدى إلى حلها والقضاء على كل نشاط لها فى عام ١٩٥٤ . وقد يعبر هذا عن اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الأمور السياسية والأمور الدينية، واهتمامها بالتركيز على الأهداف المادية للكفاح القومى .(١)

ومع هذا التحول الحكومى فى اتجاه الفصل بين الدين والسياسة بقى منصب المفتى يمثل نوعا من الاتجاهات الدينية فى الحكومة . فهو يمارس وظيفة ذات طبيعة خاصة حيث يقدم الاستشارة إلى الجمهور ، وإلى الحكومة أيضاً ، فيما يتعلق بالمسائل الدينية المعقدة . وبعض المواضيع التى يتناولها لها أثرها المباشر على المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

فقد يطلب منه الافتاء عن اتجاه الإسلام بصدد الصوم خلال الحروب ، أو حكمه بالنسبة للفائدة المستحقة على القروض ومقدارها ومتى تعتبر ربا ، أو رأيه فى ممارسة تنظيم النسل فى الأسرة ... الخ . كذلك تحال أحكام الإعدام إليه من دوائر القضاء الجنائى ليقرها ، ودوره هنا ليس الرقابة على عمل السلطة القضائية وإنما التأكد من أن الحكم يتفق وماجاءت به الشريعة الاسلامية .

على أنه توجد حقيقة هامة . وهى أن المفتى لايعمل فى فراغ، وإنما يتصرف عادة فى إطار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تمس مصالح الدولة العليا . ومن ثم لم تعد وظيفة الإفتاء — باعتبارها عملا دينياً — فى معزل عن الأحوال والظروف

---

١ . إلى جانب اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الدين والسياسة ، يبدو اتجاهها أيضا إلى إبراز الناحية الدينية فى شكل الحكم. فقد نص دستور ١٩٢٣ على أن الإسلام هو دين الدولة الرسمى ، وقد ورد مثل هذا النص أيضا فى دستور ١٩٥٦ ، ثم أغفل فى دستور ١٩٥٨ الذى جاء أثر الوحدة بين مصر وسوريا، وأعيد النص فى الدستور المؤقت الصادر فى ١٩٦٤ .

المعاصرة والاتجاهات السائدة فى الدولة. فهناك ميل دائما إلى جعل مثل هذه الظروف موضع الاعتبار . ومن ناحية أخرى نجد أنه وإن كانت الفتوى التى يصدرها المفتى ليس لها صفة الإلزام إلا أن الحكومة والجمهور قلما يهملون شأنها .

إن تأثير الدين على المجتمع فى مصر أمر ملموس واقع . وفى البيئة الاسلامية التقليدية ـ وخاصة الريف ـ نجد الحياة الاجتماعية مرتبطة إلى حد كبير بالاعتبارات الدينية، ومن ثم نجد ارتباطاً كبيراً بين أنماط السلوك والقيم الاجتماعية السائدة وبين الأنماط والقيم الدينية . .وفضلا عن هذا نجد أن التمسك بالتقاليد والتعاليم الدينية كان إلى عهد قريب الوسيلة الأولى للحصول على المكانة الاجتماعية .

وقد ترتب على هذا نتائج هامة فإن عدم فهم البعض مقاصد بعض التعاليم الدينية فهماً صحيحاً من ناحية ، وترتيب معظم أوجه نشاطهم فى الحياة العملية على أساس الفهم الخاطىء من ناحية أخرى ، قد أدى أحياناً إلى أنواع من الرضا بالقضاء والقدر والتواؤم مع ظروف الحياة وقبولها دون محاولة تشكيلها أو تطويعها لإرادة الانسان . وأصبحت بعض العبارات التى لها صبغة دينية مثل « قضاء ومكتوب علينا » ، « هذه إرادة ربنا » تعبر عن الاتجاهات التقليدية لدى بعض الأفراد نحو عدم محاولة التغلب على الصعاب والمشاكل والعزوف عن تطويع الأمور لارادتهم . وفى ظل هذه الاتجاهات لا يحاول الفرد عادة التدخل فى مجريات الأمور بعزيمته وإرادته ، رادا كل ما يحدث له من خير أو شر إلى أرادة الله .

ومن هنا نجد البعض ينظرون إلى النجاح فى العمل على أنه مجرد فضل من الله ونعمة ، وإلى الفشل فيه على أنه قبض من الله لرحمته ونعمائه ، ويرون أن طاعة « أولى الأمر » واجبة حتما وهى تأتى فى المرتبة التالية لطاعة الله ورسوله .

هذه الاعتبارات وغيرها لها أثرها الملموس فى الادارة العامة بمصر .

فالدين كعامل فعال فى الاقناع يمكن الحكومة وأجهزتها المختلفة من التأثير فى الجماهير ، وتغيير الاتجاهات وإنماط السلوك ، ثم إحداث التغيير الاجتماعى . وليس بغريب أن نجد الحكومة تتوسل عن طريق الاقناع الدينى إلى دعوة الجمهور لحل بعض مشاكله الهامة كتنظيم النسل أو قبول وفهم النظم الجديدة كالاشتراكية والقيادة الجماعية مثلا .

ومن ناحية أخرى نجد العمل الحكومى يتأثر كذلك بالدين . فنجد مثلا أن شهر رمضان له طابعا خاصا ، لا فى نواحى الحياة الاجتماعية وحـــدها ، وإنما أيضا فى الادارة العامة . فنلاحظ أن مواعيد العمل الحكومى خلال هذا الشهر ترتب وفقا لإحتياجات الشعائر الإسلامية من صوموصلاة . ونجد اهتماما ملحوظا من الأجهزه الحكومية المختلفة فى توفير السلع التموينية التى يحتاجها الجمهور خلال هذا الشهر ، وربما تحظى هذه السلع بالأولوية فيما يتعلق باستيرادها وما تتكلفه من العملة الصعبة بالنسبة لغيرها من السلع أو الخدمات المتعلقة بالتنمية القومية .

ونخلص مما تقدم إلى أن الدين كعامل مؤثر فى الإدارة والحكومة له أهميته وأثره اللذين لا يمكن انكارها . وليس معنى هذا تدخل رجال الدين فى الحكم والسياسة أو العكس . ولكن المقصود ، أنه مع الإيمان بالفصل بين الدين والسياسة ، ، تبقى تعاليم الدين وأحكامه مؤثره فى الإدارة والحكم . (١)

---

١ . أدى تطور الفكر فىالغرب إلى الفصل بنالسلطة الدينية والسلطة المدنية . وأصبحت الكنيسة تسيطر على أوجه النشاط المتصلة باعتقاد وعلاقة الفرد بربه ، وخولت السلطة المدنية حق التشريع والقضاء فىمعاملات الناس وحق السيطرة على ما يحفظ نظامهم الاجتماعىوتنظيمه.

ويبدو الاتجاه إلى الفصل بين الدين والسياسة واضحا فى مصر . وقد جاء فى خطاب السيد الرئيس جمال عبد الناصر فى علماء المسلمين المشتركين فى مؤتمر مجمع البحوث الإسلامية ما يأتى : « كلما كان الدين بعيدا عن السياسة والهوى والغرض ، كانت تعاليم الإسلام واضحة وقوية ومثمرة » الأهرام ١٢ / ٣ / ١٩٦٤، ص١

بينما نجد محاولات للزج بالدين فىالسياسة فى بلاد أخرىفقد نقلتوكالات الأنباء أنجمعية=

٣ — التعليم :

المكانة التقليدية التى اتسم بها طلب العلم فى مصر قد عززتها فى الماضى حقيقة هامة ، وهى أن العالم كشخص ملم بتعاليم الدين الإسلامى غالبا ما كان يتولى مناصب القيادة الدينيةوالتعليم والقضاء . فالمعرفة الدينية ، إلى جانب التمكن من اللغة العربية الفصحى كان ينظر إليها على لأنها غاية المعرفة . وكانت وظيفة التعليم ـ حتى بداية عهد محمد على ـ تنحصر فى نقل الأنماط الحضـــارية والقيم والتقاليد المتوارثة ، والمهارات المختلفه إلى الأجيال المتعاقبة . من ثم لم تكن هناك حاجة إلى التعليم على يد الأجانب .

وتحت تأثير الحضارة الغربية ، نتيجة الاتصال بأوربا ، تغيرت وظيفة التعليم فى مصر . فالسياسة التى كانت مرسومة للتعليم فى عهـد محمد على كانت تهدف إلى إعداد جيل من الموظفين الذين يمكنهم تصريف شئون الحكومه. وقد أزداد هذا الارتباط بين التعليم والوظائف الحكومية فى عام ١٨٩٣ . إذ أن اللورد كرومر فى ذلك الوقت لم يكتف بجعل الشهادات الدراسية مسوغا للتعيين ، وإنما جعلها رخصة للحصول على الوظيفه . يؤيد هذا الاتجاه أنه ذكر فى تقريره الصادر فى سنه ١٩٠٣ ، أن الهدف الثانى الرئيسى لسياسة التعليم الحكومى فى مصر هو إعداد موظفى الدولة الأكفاء .[1]

= العلماء بالباكستان أصدرت بيانا قالت فيه أن القرار الذى أتخذته السيدة فاطمة على جناح بترشيح نفسها ضد الرئيس الباكستانى أيوب خان فى انتخابات رياسة الجمهورية التى تجرى هذا العام ينافى تعاليم الإسلام . (الأهرام فى ١٩٦٤/٩/٢٨، ص ١). ونقلت وكالأت الأنباء من أندونسيا أن الرئيس سوكارنو قد أدلى بتصريح عزى فيه أسباب قراره بانسحاب أندونيسيا من هيئة الأمم المتحدة إلى رؤية أشار فيها النبى عليه بضرورة الانسحاب (الأهرام ١٩٦٥/١/٢٢، ص١).

1. Morro Berger, op. cit., p. 70.

وتمشيا مع هذه السياسة نجد أن نظام التعليم الذى أدخله دنلوب فى مصر كان قائماً على أسس ومبادىء بريطانية ، ويقول اللورد لويد فى هـذا الصدد : « كان مستر دنلوب اسكتلنديا بجميع صفات جنسه . ومن الصعب وصف إدارته لوزارة المعارف بأنها كانت تتسم ببعد النظر أو القدرة على التصور . على أنه بكل تأكيد قد نجح فى الاحتفاظ بمصائر التعليم المصرى بـكل إحـكام فى قبضته » [١]

ولم يكن غريبا إذاً أن تصبح اللغة الانجليزية والأدب والتاريخ الانجليزى عماد المواد التى تدرس فى المناهج المصرية . وكان من البديهى ألا يكتب النجاح لمثل هذا النظام الأجنبى الدخيل الذى أقر البريطانيون أنفسهم بفشله ، فيقول لويد: « إن إدخال نظام التعليم البريطانى على مصر كان غير عملى ، وخاصة أن هـذا النظام قد اتخذ الإعداد للوظائف العامة هدفا له »[٢] .

الحقيقة إذاً أن التعليم فى مصر خـلال فترة الاحتلال البريطانى كان هدفه إعداد الموظفين العموميين . وخلال تلك الفترة كان أمل التلميذ فى الثانوى أن يلتحق بالجامعة ، فإذا تحقق له ما أراد أصبح يتمنى أن يرى نفسه وقد انتهى من تعليمه وجلس خلف أحد مكاتب الحـكومة يصرف الأمور .

وبديهى أن الظروف الاجتماعية والمـكانة التى كان يحتلها الوظف العـام فى تلك الحقبة قد ساهمت فى تقوية الرغبة لدى الطلبة لينحوا إلى هذا الاتجـاه . فقد اتسمت الوظيفة الحـكومية بالمـكانة والدعامة والأمان، وكان الموظف العام يحظى إلى جانب راتبه المضمون بالهيبة والاحترام باعتباره ممثلا للحكومة . بعكس غيره من أصحاب المهن والحرف الأخرى . ولم يكن يقبل ، بعد تخرجه من الجامعة ، عن العمل بالحـكومة بديلا ، أو يسمح لنفسه بالاشتغال بالتجارة أو الصناعة أو

---

1. Lord Llyod, Egypt Since Cromer, (London: Macmillan and Comp..ny, Ltd., 1933), p. 61.

٢ . المرجع السابق ، ص ١٦٣

الحرف المختلفة ، حتى لو واتته الفرصة أو كانت أسرته تمارس هـــذا النوع من النشاط[١] .

ويوجد إجماع لدى الكتاب والبحاث فى هذا الموضوع على أن الجهـــاز الحكومى نفسه هو أول من عانى من جراء مساوىء هذه السياسة التعليمية . فنجد أن أول تقرير أصدره ديوان الموظفين بعد إنشائه فى سنة ١٩٥١ يشير إلى ضعف مستوى المتقدمين لشغل الوظائف الحكومية فى المعلومات العامة التى يفترض إلمام كل مواطن بها ، وإلى افتقارهم للابتكار والمهارة فى استخدام المعلومات التى حصلوها فى المدارس ، وإلى أن معظم ما حصلوه فى دراستهم تم بطريقة ميكانيكية تجعلهم يرددونه عن ظهر قلب دون فهم عميق أو ربط للموضوعات . كما أشار التقرير إلى ضرورة التوسع فى الدراسات العملية بالمعاهد والكليات حتى يمكن مواجهة احتياجات الخدمة العامة[٢] .

وبالإضافة إلى هذا فإن سياسة التعليم البريطانية هذه قد أدت فيما مضى إلى جعل التعليم وقفا على طبقة معينة من أبناء الشعب القادرين ماليا على تحمل نفقات الدراسة . وبذلك بقيت الجماهير أمية . وليس غريبا فى ظل هذه الحال أن نجد نسبة الأمية فى سنة ١٩١٧ حوالى ٩١٫٣ ٪ ، بينما كانت هـذه النسبة فى سنة ١٨٨٢ ٩١٫٧ ٪ . أى أنه فى خلال ٣٥ سنة من الاحتلال البريطانى لم تتحسن نسبة الأمية بين أبناء الشعب فى مصر سوى بمقدار ٠٫٤ ٪ .[٣] وتدل الإحصاءات على أن نسبة الأمية فى سنة ١٩٤٧ قد بلغت ٧٨ ٪ .[٤] وفى سنة

---

(١) من الأمثلة السائدة فى هذا المعنى وقتئذ ، « إن فاتك الميرى اتمرغ فى ترابه . »

(٢) جمهورية مصر ، التقرير السنوى لديوان الموظفين : ١٩٥٢ ، (القاهرة : المطبعة الأميرية، ١٩٥٣)، ص ١٤ .

(٣) المنظمة العالمية لحرية الثقافة، المشاكل الإدارية ، أحمد زكى محمد ، « سياسة التعليم وعلاقتها بالوظائف الحكومية ، المرجع السابق ، ص ٨١ — ٩١

(٤) احصاء الجيب ، المرجع السابق ، ص ١٣٠.

١٩٥٠ عكفت وزارة المعارف على سياسة توسعية فى التعليم الابتدائى والثانوى ، أسمتها سياسة « الماء والهواء »، بمعنى أن التعليم ضرورى ضرورة المـاء والهواء للفرد . على أن سوء التخطيط والتنظيم ونقص الاستعداد الإدارى لتنفيذ مثـل هذه السياسة على نطاق الدولة قد أدى إلى إثارة الـكثير من العقبات والمشاكل فى طريقها . فلما جاءت الثورة أعيد تخطيط السياسة التعليمية من جديد وإصلاح جهاز التعليم بالدولة وتنظيمه. وفى سنة ١٩٥٦ تراجعت نسبة الأمية فى مصر إلى ٧٠ ٪ [١] .

ولعل أهم ملامح نظام التعليم فى مصر حتى سنة ١٩٥٢ هى حـــدة الهرم التعليمى ، فقد كان الهرم يرتـكز على قاعدة شديدة الاتساع قوامها المرحلة الأولية والابتدائية ، ولـكنها تضيق بشدة حتى يبدو الهرم مدببا فى المستويات الأعلى . وبالمقارنة إلى ما كان عليه الوضع فى الولايات المتحدة مثلا ، نجد أن واحدا فقط من كل خمسة عشر تلميذا بالمدارس الابتدائية بمصر كان يكمل تعليمه الثـانوى ، بينما نجد أن النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ إلى ٢ على الأكثر . وكانت النسبة فيما يختص بالتعليم الجـامعى أسوأ من هذا . ففى مصر لم تزد نسبة من يلتحقون بالجامعـــة من خريجى المدارس الثانوية عن ١ : ٣٥ ، بينما كانت النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ : ١٠[٢] .

ويبدو جليا أثر هذه الإحصاءات بالنسبة للجهاز الحـكومى . فهى تعنى أن فرصة التعيين فى الوظائف الـكتابية كانت مقصورة على حوالى ٥ ٪ فقط من الشبان الذين تنحصر أعمارهم بين ١٥ ، ٢٠ عاما . بينما لا تجد الوظائف الإدارية والفنية أمامها معينا أوسع من ١ ٪ من الشبان الذين هم بين ٢٠ ، ٣٠ عاما [٣]

---

١ . وزارة المعارف ، التعليم ،(القاهرة : إدارة الشئون العامة ، ١٩٥٦) ، ص ٨ .

٢ . الإحصاءات الخاصة بمصر أمكن تجميعها من مصدرين : وزارة المعارف . تطور التعليم فى الجمهورية العربية المتحدة، (القاهرة : وزارة المعارف، ١٩٥٨)، ص٩٨؛ والإحصاءات الخاصة بالولايات المتحدة مأخوذة عن :

Donald Kingsley, op. cit., pp. 142-143.

٣ . الإحصاءات الخاصة بتوزيع الشبان حسب السن مستخرجة من إحصاء الجيب ، المرجع السابق ، ص ٨ .

وبديهى أن ضيق فرص التعليم هذه لم يكن أساسه — كما قد يعتقد البعض — الالتجاء إلى تطبيق مستويات علمية معينة ، فالعكس صحيح إلى حد كبير ، ذلك أن فرصة التعليم الثانوى والجامعى بمصر قبل الثورة كانت قائمة ومرتبطة أساسا بمستوى الأحوال الاقتصادية للموظفين . وهذه حقيقة هامة وأساسية . فالقادرون ماليا من أبناء الشعب فقط هم الذين كان يمكنهم مواصلة التعليم فى مراحله المختلفة . وينبنى على هذا أن هرم التعليم فى مصر كان يمثل إلى حد كبير التدرج الاجتماعى والاقتصادى القائم . وقد انعكس هذا الوضع تلقائيا وبوضوح فى الوظائف الحكومية .

وطالما أن الفرص المتساوية للتعليم لم تتح لجميع المواطنين ، فقد كانت درجات الكادر الحكومى مرتبطة بنوع الخريجين فى مستويات التعليم المختلفة . وهذا يعنى أن كل فئة فى الحكومة كانت تمثل مستوى اجتماعيا واقتصاديا معينا ، ولم يكن من المألوف والوضع كذلك أن يجد ابن الفلاح أو ابن العامل طريقه فى البناء الوظيفى ليشغل المناصب الإدارية المرموقة ، كما لم يكن مألوفا كذلك أن يعمل أبناء الأغنياء والموسرين بقاعدة الهرم الحكومى .

ويبدو أثر هذه الاعتبارات فى الجهاز الحكومى . فلم يشعر الموظفين بكيانهم كطبقة وظيفية واجتماعية فحسب ، وإنما تملكتهم مختلف مشاعر التفوق والسيادة على زملائهم المواطنين ، مما بدا واضحا فى الطريقة التى كانوا يعاملون بها العمال والفلاحين وغيرهم من أفراد الشعب. إن المعايير التى وضعت لدخول خدمة الحكومة، والطريقة التى بها يتلائم الفرد مع هذه المعايير والتى أشرنا إليها سلفا ، لم تؤد للأسف إلى ديمقراطية الخدمة العامة بجعلها ميدانا مفتوحا أمام جميع الطبقات ، وإنما أدت إلى نوع من الارستقراطية الحكومية . وكان من نتائج هذا زيادة المسافة التى تفصل بين الحكومة والشعب ، وما يستتبع هذا الزيادة من شتى الأحاسيس والمخاطر .

ولم يقف الأمر عند هذا الحد . فإن الإصرار على الشهادات الدراسية النظرية كجواز مرور إلى الخدمة العامة ، أدى فيما مضى إلى إهمال شأن التعليم الفنى والمهنى

ومن ثم فإن الأعداد الضخمة المتوالية من خريجى المدارس والمعاهد النظرية والجامعات كانت تولى وجهها شطر الحكومة . فلما ضاقت ميزانية الدولة ومكاتب الحكومة بهم قامت أزمة المتعلمين المتعطلين . وقد ساهم فى حدة هذه الأزمة أن التعليم النظرى لم يعد هذ الطائفة لمواجهة الحياة بصورة واقعية ، عن طريق صقل الشخصية والخبرات وتوسيع المدارك والفهم العميق لواقع الحياة ، مما كان يمكن أن يساعد هؤلاء المتعطلين على الاتجاه نحو نواحى أخرى فى الحياة تتطلب الكفاح والمثابرة وحسن الإعداد والاستعداد .

وقد أشارت مذكرة وزارة المالية إلى هذا بقولها :

« ولا بد لى من تقرير حقيقة ملموسة فى هذا الصدد وهى تعذر توفير العمل لكافة الشبان العاطلين فى الوقت الحاضر وذلك لضيق ميدان العمل الحكومى أو الحر ، على أن الوزارة ستعمل جهدها لالحاق الفائض منهم بالعمل اللائق لهم تدريجياً .

هذا فيما يختص بتخفيف أزمة العاطلين الحاليين ، أما فيما يختص بالسياسة التى تتبع لحل تلك الأزمة حلا دائما فإنها يجب أن تقوم على أساس موازنة العرض والطلب ، إذ أن خدمات الشبان المتعلمين شأنها من الناحية الاقتصادية شأن جميع الخدمات التى لابد أن يكون العرض فيها متفقا مع الطلب من حيث النوع والعدد . ولذلك فإنى أوصى ببحث هذه المسألة عن طريق وجوب تحديد العدد الذى يلحق بالمعاهد التعليمية وبصفة خاصة المعاهد النهائية التى يخرج منها الشبان لبدء حياتهم العملية مع تعديل برامج التعليم الخاصة بها بحيث يتوفر فيها ماتتطلبه الحياة العملية من هؤلاء الشبان » [1] .

وكان لا بد بعد قيام الثورة من مواجهة هذه المشاكل ، ومحاولة التغلب عليها . ومن ثم وجهت العناية نحو تطوير التعليم وجعله يهدف إلى إعداد المواطن النامى الذى يمكنه مواجهة ظروف وأحوال ومتطلبات عالم متغير . وسوف نعرض لهذا التطوير فى الباب الرابع عند الكلام عن استراتيجية التغيير البيروقراطى .

(١) مذكرة وزارة المالية عن مشروع ميزانية الدولة لسنة ١٩٣٨ / ١٩٣٩، ص٣٧.

الخلاصـــة

استعرضنا فى الصفحات السابقة أثر العوامل المتصلة بالبيئة فى الإدارة العامة . ونخلص من هذا العرض إلى أن الإدارة العامة فى مجتمع معين إن هى إلا نتاج هذا المجتمع وقطاع ممثل لبيئة الإدارة ، تعكس ما فيها من أحوال وأفكار وتقاليد مرعية ، وأنماط سلوك متعارف عليها ، وأحوال سياسية واقتصادية وإجتماعية وحضارية . ومن ثم فإن النظر إلى الإدارة العامة فى إطارها الصحيح ودراستها وفهمها إنما يتحقق بفهم متعمق لمثل هذه العوامل والمؤثرات ونتائجها .

وعلى هذا الأساس فدراسة الإدارة العامة يجب أن ترتكز على قاعدة أكثر إتساعا وشمولا . فلا تقتصر على مجرد الاهتمام بدراسة التنظيم والوسائل والطرق المستعملة ، وإنما تمتد إلى باقى العوامل التى تضفى على الإدارة العامة فى كل بلد سماتها وخصائصها المميزة .

والنتائج المترتبة بالضرورة على ما تقدم هى أن التطوير الإدارى ذو الأبعاد العميقة والأثر المستمر يأتى نتيجة للتطوير الحادث بالمجتمع ، وخاصة ما يتصل منه بعمليتى التنشئة والتعليم . وفى نفس الوقت نجد أن تنمية العاملين بالحكومة وتدريبهم تساعد كثيرا فى نجاح عمليـة التطوير والإصلاح الاجتماعى والتنمية القومية . ومن ناحية أخرى يصبح العاملون بالأجهزة المختلفة مصدر إشعاع لغيرهم من المواطنين، بقدر ما تسهم المنظمات الحكومية، وخاصة بالمجتمع النامى، فى أن يتعلم عنها الجماهير طرقا أفضل للتنظيم وأداء الأعمال وتصريف الأمور .

والخلاصة أن الموظف من صنع مجتمعه ومتأثر به ، ولكنه أيضا يساهم بدور كبير فى تطوير المجتمع وتغييره .

الفصل الثانى

السياسة والإدارة

« إن نظرية الإدارة العامة فى وقتنا الحاضر ؛ هى نظرية سياسية فى نفس الوقت » (١) .
جون هاوس .

١ — أسرة محمد على :

يمكن تقسيم تاريخ الاحتلال الحديث فى مصر خلال الربع الأول للقرن العشرين إلى مراحل يمكن تحديدها وفقا للملامح الأساسية للسياسة والمصالح الاستعمارية للدولة المحتلة . وفى حدود هذا الإطار يوجد نوعان من الاحتلال .

أولها : الاحتلال التركى الذى بدأ فى أوائل القرن السادس عشر ، وكان يتميز بالصبغة الدينية .

وثانيهما : الاحتلال البريطانى بدأ فى أواخر القرن التاسع عشر ، والذى تميز بالسيطرة الاقتصادية .

وقد ترك هذان النوعان المتميزان من الاحتلال آثارا عميقة فى تاريخ مصر السياسى .

فبالنسبه لتركيا ، شملت الامبراطورية العثمانية منطقة الشرق الأوسط . وقد

---

1. John Gaus, op. cit., p. 12.

تمكن العثمانيون من بسط نفوذهم على مصر سنة ١٥١٧ م . ومنذ ذلك التاريخ بقيت مصر ولاية عثمانية لمدة قرون . ولما بدأ نجم الامبراطورية العثمانية فى القفول ، انتقل مركز الثقل من أيديهم تدريجيا إلى أيدى المماليك ، تحت اشراف صورى من الوالى المعين من قبل السلطان . وخلال هذه الفترة تحول المماليك إلى مجموعة من الحكام الفاسدين فنهبوا البلاد وعاثوا فسادا فى كل وجه من أوجه الحياة . إذ بمجرد توليهم السلطة أساءوا استعمالها اساءة بالغة مما أدى بالدولة إلى حالة من اليأس والانهيار . وقد أدت السطوة السياسية والمهانة الاجتماعية والتدهور الثقافى ، الى أن أصبح الربع الأخير من القرن الثامن عشر على يد المماليك أسوأ فترة فى تاريخ مصر الحديث .

وقد احتل الفرنسيون مصر فى سنة ١٧٩٨ . على أنهم اضطروا إلى الجلاء عنها فى سنة ١٨٠١ نتيجة للمقاومة الشعبية التى اعترضت الحملة ونتيجة تحالف قوات بريطانيا وتركيا ضدها . وتلى هذا احتلال بريطانى قصير الأجل . ثم تولى محمد على السلطة فى مصر بعد انهزام الإنجليز ومغادرتهم البلاد ، وتمكن من القضاء على المماليك واعترف به السلطان والياً على مصر سنة ١٨٠٥ .

وكان من نتائج التخلص من نفوذ المماليك وكسر شوكتهم أن بسط محمد على سلطانه على مصر . وإن كان قد أبقى على بعض ولائه للسلاطان واستمر فى دفع الجزية للقسطنطينية واحترام القوانين الإسلامية والقرآن والتقاليد المرعية . وباستثناء هذا فقد كانت له سلطات غير محدودة على مصائر البلاد والمصريين . ويقول لين أن محمد على كان يملك سلطة الأمر بانهاء حياة أى فرد من رعاياه دون التقيد باجراءات قانونية فى محاكمته وبدون إبداء أسباب، وكانت إشارة أفقية بسيطة من يده كافية لكى تعنى إنهاء الحياة [1] .

وقد وضع محمد على دستوراً جديداً فى عام ١٨٢٦ . وبموجبه حول الديوان القديم

---

1. Edward William Lane, op. cit., p. 113.

الذى أنشىء فى عهد نابليون إلى مجلس تنفيذى . وكذلك أنشأ مجلساً استشارياً أسماه مجلس المشورة مكون من ١٥٦ عضواً ، منهم ٣٣ عضواً من كبار الموظفين ، ٢٤ عضواً من الأقاليم ،٩٩ عضواً من الأعيان . وكانت مهمة المجلس تقديم المشورة فى أمور الادارة والتعليم والأشغال العامة ، ومن اختصاصه أيضاً نظر الشكاوى وتقديم الاقتراحات. ويلاحظ أن هذا الاختصاص الضيق للمجلس قد تحدد وفقاً لوظائف الدولة المحدودة والتى كانت مقصورة فى ذلك الوقت على الأمور المالية والقضائية. وقد وضع محمد على المديريات تحت اثنتى عشرة إدارة محلية ، وحاول أن يطلق على حكامها أسماء مستعارة من النظام الإدارى الفرنسى .

على أن آثار هذه المحاولات لتنظيم الإدارة والحكم كانت سطحية ، إذ استمر النظام كله يعمل تحت سطوة السوط ويتغلغل فيه الفساد والرشوة .

ولقد كان واضحاً أن الهدف الأساسى لمحمد على هو بناء امبراطورية له ولأسرته من بعده . ومن أجل تحقيق هذا الهدف حول محمد على الحكومة والمحكومين إلى أداة للحرب والتوسع العسكرى . وبذلك لم تقتصر آثار حكمه الدالة عليه على مجرد مغامراته العسكرية فى السودان وبلاد العرب وسوريا ونفارينو ، وإنما امتدت هذه الآثار إلى الحكومة والادارة الموجهة للحرب ولأغراض إعداد الجيوش التى أوجدها فى مصر . ويمكن رؤية ملامح هذه السياسة وانعكاساتها فى العدد الكبير من الخبراء الأجانب الذين استقدمهم من فرنسا على وجه الخصوص لإعداد جيش قوى حديث على نمط جيش نابليون ، وفى إنشائه للصناعات الحربية بالذات وفى اهتمامه بالتعليم الفنى المتصل بها ، حتى أن اهتمامه بالطب كان من أجل الجيش ولذلك ألحقه بوزارة الحربية .

وقد اعتمد محمد على أساساً على الخبراء الأجانب فى إحداث كل تغيير اجتماعى ممكن . وكان مؤمنا بان التوجيه والرقابة الاقتصادية المحكمة عامل مهم للتنمية. ولذلك إعتمد على الاقتصاد الموجه ووضع فى يده كل وسائل الانتاج اعتقاداً منه أنه إذا لم يفعل ذلك فان أى تقدم يمكن أن تحرزه البلاد يصبح متعذراً . ويعترف بأن دوره كان يحتم قيادته لمصر قيادة الأطفال ، وأنه إذا تركها وشأنها فإن هذا

كان يسلمها إلى الفوضى والخراب مرة ثانية [1] .

وبديهى أن تركيز جميع السلطات فى يد محمد على كان كافياً لأن يجعل منه حاكماً مستبداً. فقد كانت مصر خلال حكمه وحكم من جاءوا من بعده من أفراد أسرته ضيعة تحكم على أساس نظام إقطاعى . ويصف الرئيس جمال عبد الناصر حال مصر فى تلك الحقبة :

« لقد احتكر محمد على لنفسه الأرض والموارد احتكاراً كلياً ، وعامل الفلاحين معاملة الأرقاء ، وخلق طبقة جديدة من الإقطاعيين عمادها أسرته وحاشيته المكونة أساساً من الأجانب الذين منحهم إقطاعيات كبيرة من الأرض ، وأعفاهم من الضرائب » . [2]

وفى عام ١٨٤٠ قرر السلطان تثبيت محمد على وخلفاءه فى حكم مصر والسودان ومات محمد على فى عام ١٨٤٩ . وخلفه إبراهيم ثم حفيده عباس الأول فسعيد الذى منح فردينان دى ليسبس امتياز قناة السويس . ومن بعد سعيد جاء الخديو إسماعيل الذى أكد الامتياز لدى ليسبس . وقد كان من نتائج المغامرات الحربية التى قام بها محمد على وأسرته ، والبذخ والإسراف الخيالى الذى عاشوا فيه والرغبة الشديدة فى محاولات التمدين ، أن ورط إسماعيل مصر فى ديون باهظة لبنوك أوربا بلغت فى جملتها حوالى ١٠٠ مليون جنيهاً مصريا .

وترتب على هذه السياسة إزدياد التدخل الاجنبى فى مصر . وبدأت عملية إرهاب ثنائية على يد بريطانيا وفرنسا هدفها الاستغلال وفرض الحراسة على أنهما فى هذه المرة كانتا تفرضان شروطهما لحكومات لا كأفراد كما كان يحدث فى عهد محمد على . وبذلك تحولت الرغبة فى التغيير من محاولات كانت تقوم بها أسرة محمد على إلى النفوذ الأجنبى والسياسى والاقتصادى .

---

١ . محمد شفيق غربال، محمد على الكبير، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية)، ص١١٣

2. Gamal Abdel Nasser, "The Egyptian Revolution," Foreign Affairs, An American Quarterly Review, (January, 1955), p. 100.

وهكذا فرض التغيير على مصر فى نواحى الحياة الاقتصاديه ونظام الزراعة والنظام الحكومى . وتغلغل النفوذ المالى الغربى والمصالح السياسيه والتجاريه والارساليات الأجنبيه فى مجتمع مصر، الذى فتح أمامها عن طريق نابليون ثم محمد على وأسرته من بعيدة . وتحت ستار حماية مصالح حملة الأسهم الأوربيين فرضت كل من فرنسا وبريطانيا على مصر فى عام ١٨٧٦ رقابة مباشرة فيما يختص بماليتها . وسوف نوضح فى الفصل التالى كيف أن الخديوى إسماعيل فى محاولته اليائسة لتسديد ديونه ، قد جعل فعلا من الجهاز البيروقراطى فى مصر سوط عذاب سلطه على رقاب المواطنين ، بهدف تحصيل ضرائب خياليه منهم لا قدرة لهم على الوفاء بها.

وقد بدت بعض التطورات الدستورية والحكومية خلال حكم إسماعيل . فقد أصدر الخديوى فى عام ١٨٦٦ فرمانا بإنشاء مجلس شورى النواب. وكان مكونا من ٧٥ عضواً منتخبين انتخاباً غير مباشر لمدة ثلاث سنوات . على أن هذا المجلس ولد ميتا ، فقد حدد فرمان إنشائه إختصاصه فى نطاق المشورة فقط على أن يبقى أمر قبول أو رفض المشورة كلية للخديوى .

وفى عام ١٨٧٨ تحت تأثير النفوذ الأجنبى الاستعمارى المتزايد، وتدهور النفوذ العثمانى ، اضطر إسماعيل إلى قبول مبدأ الحد من سلطاته الذى فرضته عليه لجنة التحقيق الأوربية . وقد أصرت هذه اللجنة على إدخال نظام المسئولية الوزارية فى الحكومة المصرية بدلا من مسئوليه الخديوى .

وفى الواقع أن إنجلترا وفرنسا فرضنا على الخديوى قبول رئيس وزراء معين إلى جانب اثنين آخرين من الوزراء كأعضاء فى الوزارة أحدهما فرنسى والآخر بريطانى . وقد ضم أول نظام لمجلس الوزراء فى مصر (مجلس النظار) ثمانى وزارات (نظارات) ، هى المالية ، الداخلية ، الأشغال ، الخارجية ، العدل، الحربية ، التعليم، والأوقاف . وكان يرأسه نوبار باشا الذى تولى إلى جانب رياسته المجلس وزارتى العدل والخارجية . أما الوزيران الأجنبيان فقد كانا السير ريفرز ويلسون وهو بريطانى الجنسية وقد عين وزيراً للمالية ،والمسيو دى بلتير الفرنسى الجنسية وكان وزيراً للأشغال العمومية .

وفى سنة ١٨٧٩ نجحت الجمعيه الوطنيه فى أن تحمل الخديوى على أن يمنح مصر دستورا نص على مبدأ المسئولية الوزارية ، وعلى حق المواطنين فى الحرية وحق مجلس شورى النواب فى المشاركة فى إصدار القرارات التى تتصل بمستقبل البلاد . كما نص فى الدستور الجديد أيضاً على أن يؤدى النواب اليمين للوطن لا للخديوى .

وقد كان الحزب الوطنى أول حزب سياسى يشكل فى مصر ، وقد أسسه السيد جمال الدين الأفغانى فى سنة ١٨٧٠ . وكان تنظيم هذا الحزب قائما على أساس معارضة النفوذ الأجنبى فى البلاد . وشمل برنامجه أموراً تتعلق بالمسائل المالية والدستورية، كما أوضح أن ايرادات مصر كانت كافية لمقابلة المصروفات والالتزامات المطلوبة. وطالب بتعديل الدستور الذى وضعه المشرع لكى يتلاءم مع التطورات الحديثة. ولعله من المفيد هنا أن نورد بيانا بالمهن التى كان ينتمى إليها أعضاء هذا الحزب وعددهم ٣٢٧ عضواً .

جدول رقم ٢ يوضح عدد ونسبه الموافقين على برنامج الحزب الوطنى[1]

المهنه	العدد	النسبه
ضباط الجيش	٩٣	٢٨و٤٤ ٪
موظفون رسميون	٧٢	٢٢ر٠٤ ٪
أعضاء مجلس شورى النوب	٦٠	١٨و٣٥ ٪
رجال الدين	٦٠	١٨و٣٥ ٪
أعيان وتجار	٤٢	١٢و٨٢ ٪

1. Jacop Landau, Parliaments and Parties in Egypt, (New York: Praeger, 1954); p. 89.

ويبدو من الجدول السابق أن أعضاء الحزب الوطنى إنما هم نتــاج عملية التغير الاجتماعى الذى بدأ يأخذ شكله فى مجتمع مصر منذ عهد محمد على. فضباط الجيش والمثقفون والموظفون ورجال الدين وغيرهم إنما كانوا يمثلون الجيل الجديد المثقف المتطور المكافح من القادة الوطنيين . وقد عبر دور ضباط الجيش ، وخاصة أن بعضهم كان من الطبقة دون المتوسطة ، عن ظهور عناصر سياسية جديدة فى تاريخ مصر الحديث .

وفى يوم ٧ أبريل سنة ١٨٧٩ وتحت تأثير الضغط الوطنى المتزايد اضطر الخديوى إلى عزل الوزيرين الأجنبيين من الوزارة . وقد أدى تصرفه بالطبع إلى استياء كل من فرنسا وبريطانيا، وبدت الحكومتان متفقتين على منهج واحد للعمل. وقد شرح اللورد سالزبرى وجهة نظر الحكومتين فى مذكرة بعث بها إلى الحكومة تضمنت الشروط الآتية :

« على أنه إذا استمر الخديوى متجاهلا الالتزامات المفروضة عليه عن طريق تصرفاته وتأكيداته الماضية ، وأصر على رفض مساعدة الوزراء الأوربيين الذين تضعهم السلطات الأجنبية تحت تصرفه . فإنه لن يبقى أمامنا سوى أن نتأكد من أن تنصله من ارتباطاته الذى أوضحه تصرفه الأخير كان نتيجة خطة مقررة ، وأنه يتعمد التنصل من الحفاظ على صداقة الحكومتين . وإزاء هذا فإنه لن يبقى أمام الحكومتين سوى أن تحتفظا لنفسيهما بحرية التصرف ، والعمل للحفاظ على مصالحهما فى مصر، وفى اتخاذ أفضل الإجراءات الممكنة لتوفير الحكومة الصالحة والرخاء للبلد[1] .

وهكذا لم يكن الخديوى حراً فى الاستمتاع بالسلطة المطلقة فى البلد . ولما رفض فكرة اتهامه بالخروج على الأصول الدولية كان هذا يعنى بداية النهاية بالنسبه له . ففى يوم ١٩ يونيو سنه ١٨٧٩ ، وبناء على تعليمات من اللورد سالزبرى أرسل السير فرانك لاسيلز مذكرة إلى الخديوى تقول :

---

1. Lord Cromer (Evelyn Baring), Modern Egypt, (London: Macmillan Company, Vol. I, 1908), p. 133.

« إن الحكومتين الفرنسيه والبريطانيه متفقتان على نصح معاليك رسميا بأن تتنازل عن العرش وتغادر مصر . فإذا استمعت معاليك لهـذه النصيحة فإن الحـكومتين ستعملان فى تفاهم من أجل وضع مخصصات مناسبة لـكم وسيبقى نظام وراثه العرش الذى بموجبه يخلفـكم الأمير توفيق دون تغيير . ويجب ألا يخفى على معاليك أنك إذا رفضت التنازل عن العرش وإذا اضطررت حـكومتى لندن وباريس أن تلجأ مباشرة إلى السلطان ، فإنك لا يمـكن أن تضمن الحصول على المخصصات ولا على البقاء على نظام وراثة العرش لصالح الأمير توفيق[١] .

وعقب تسلم إسماعيل هذه المذكرة لجأ إلى السلطان يطلب وساطته ، غير أنه تخلى عنه وأصدر فرمانا بخلعه . وفى يوم ٣٠ يونيو سنه ١٨٧٩ كان على حاكم مصر أن يرضخ لهذا التهديد السافر ، فغادر الخديوى مصر إلى إيطاليا على اليخت المحروسة ، وتولى الأمير توفيق العرش وأصبح خديوى مصر .

وأعقب تولى توفيق الحـكم أن قام أحمد عرابى وزملاؤه من ضباط الجيش بالثورة على الأوضاع التى كانت قائمه نتيجة المحاباة فى المعاملة التى كان يستمتع بها ضباط الجيش من الأتراك والشراكسة ، وحوادث الفصل العديدة التى لحقت بالضباط الوطنيين على أيدى المراقبين الماليين الأجانب ، ولرضوخ الخديوى للقناصل الأجانب وللفساد الذى استشرى فى الحكومة . وقد أرغم عرابى وزملاؤه الخديوى على تأليف حكومة وطنية برئاسة شريف باشا الذى خلفه محمود باشا سامى البارودى، وقد عين البارودى عرابى وزيراً للحربية . وجاء فى خطاب البارودى للخديوى بمناسبة قبوله الرياسة : أن الوزارة سوف تبذل قصارى جهدها وتمنح عنايتهـا لإصلاح المحاكم والمجالس والتنظيم والإدارة ولإدخال الإصلاحات الضرورية على التعليم العام كى تساعد الدولة على التقدم فى طريق المعرفة والنجاح .

وقد كان من نتائج الثورة العرابية ، إلى جانب ما تقدم ، منح البـلاد

---

١ . المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

دستوراً تقدميا فى سنه ١٨٨٢ ، ودعوة الجمعية الوطنية ، وتحديد مسئولية الوزارة أمام الجمعية وليس أمام الخديوى ، وأخيراً رفض إنذارين بريطانيين فى مايو ويوليو ١٨٨٢ .

وقد وجدت بريطانيا فى رفض الانذارين ذريعة لها لكى تغزو مصر عسكريا . وأدى هذا الغزو إلى تغيير اتجاه الحوادث بعد أن فشلت محاولة عرابى فى إيقاف نزول وزحف القوات الغاصبه التى احتلت البلاد . وتذرعت بريطانيا ظاهريا بحمايه سلطان الخديوى إلا أنها فى الواقع استولت على مقاليد السلطه والأمور فى مصر وربطتها ربطا محكما بعجلة الامبراطورية البريطانية . وهكذا بدأت المرحلة الأخيرة فى تاريخ الاحتلال الأجنبى لمصر ، وهى مرحلة قدر لها أن تستمر حوالى ٧٠ عاما .

وتبدو أهميه الثورة العرابية بالنسبة لهذه الدراسة من حيث أنها مكنت لثلاث ملامح للحياة العامة فى مصر خلال تلك الفترة من أن تظهر إلى حيز الوجود، وبدت أهميتها من ذلك التاريخ حتى الآن ويمكن تلخيص هذه الملامح الهامة فيما يأتى : —

١ — الأهمية السياسية للجيش الوطنى كحلقة اتصال بين الحكومة والجماهير وكأداة للعمل الوطنى .

٢ — ازدياد الشعور بالمسئولية الاجتماعية والقومية فى جميع أنحاء الدولة . فقد أثار عرابى حماس المواطنين وقادهم إلى حيث أصبح لديهم رغبة ملحة فى التخلص من الأوربيين والعثمانيين على حد سواء .

٣ — امكان الملاءمة بين المتمسكين بتعاليم الإسلام وبين غيرهم ممن تأثروا بالحياة العصرية . فقد جذبت الثورة العرابية إليها مجموعة مختلفة من ضباط الجيش والكتاب ، والصحفيين ، والمثقفين إلى جانب رجال الدين .

ويمكن القول إجمالا بأن محمد على ومن خلفوه من أسرته وإن كانوا قد تحمسوا ليستوردوا من أوربا أحدث اختراعاتها الحربية والصناعية والفنية ، فإنهم قد أهملوا كاية الثورة الأخرى التى كانت تمتد عبر أوربا خلال تلك الحقبة ، ونقصد بها الثورة الفكرية والثقافية التى جاءت بمبادىء الحرية والعدالة والمساواة ، والديموقراطيه. وبذلك أبقوا الشعب المصرى بعيدا عن الحكم ، تسيطر عليه اتجاهات التفرقه والتحكم والاستبداد والحرمان . ولم يتوسل محمد على وأسلافه إلى روح المجتمع المصرى والاتجاهات القومية السائدة فيه ، بل أنهم لم يشاءوا أن يحيوا الحضارة والتقاليد الإسلامية العريقة .

وعلى النقيض من هذا كانوا يزدرون المواطنين المصريين وينبذونهم . ذلك لأن هدفهم لم يكن فى حقيقته بناء أمة وإنما بناء أسرة وامبراطورية لهم .

٢ — الاحتلال البريطانى

بافتتاح قناة السويس فى عام ١٨٦٩ أصبحت مصر مركزا دوليا للمواصلات . ولاشك أن ازدياد اقتناع بريطانيا — باعتبارها الدولة صاحبة السبق فى ميدان النقل البحرى فى ذلك الوقت — بأهمية القناة من الناحيتين التجارية والاستراتيجية وإزدياد قلق الدائنين الأجانب على ضمانات لديونهم لدى مصر ، ونمو الجاليات الأوربية فيها ، ويقظة الحركة الوطنية فى البلاد ، كل هذه العوامل أدت إلى ازدياد اهتمام بريطانيا بمصر .

وتذرع البريطانيون بمحاولة إخماد الثورة المصرية فاحتلوا مصر فى سنه ١٨٨٢ . وإذا كان التدخل العسكرى البريطانى قد أدى إلى القضاء على الثورة العسكرية ، إلا أن التبعات والنتائج السياسية التى ترتبت على هذا التدخل بقيت آثارها واضحة ، مؤكدة أن الحركة القومية كانت تتغذى على وجود المستعمر فى البلاد .

وكان من الواضح أن الأهداف البريطانيه فى مصر لا تختلف كثيرا عن مثيلاتها لدى باقى الدول الأوربيه التى سعت لبناء امبراطوريتها خلال القرن

التاسع عشر . ولذلك سعى البريطانيون وكافحوا من أجل إدخال التغييرات الضروريه على نظام مصر . تلك التغيرات التى تكفل لهم الإبقاء على السلطة فى أيديهم وحمايه مواصلات الامبراطورية البريطانية وجعل مصر مرتبطة سياسيا واقتصاديا بعجلتها . وتطلبت هذه الأهداف بطبيعة الحال قدرا كبيرا من التغيير الذى أدخل على البيروقراطيه الحكومية فى مصر وقتئذ . وقد ازداد الحماس من أجل هذا التغيير بسبب العاملين الآتيين :

(أ) إزدياد مطالب المصريين نتيجة لتيقظهم وتعبئة اتجاهاتهم الوطنيه .

(ب) تصميم السير ايفلين بيرنج — القنصل العام البريطانى فى مصر فى ذلك الحين — على إطالة مدة إقامته فى مصر وإعدادها لاحتلال بريطانى طويل الأمد .

لم يكن غريبا إذاً أن يلجأ البريطانيون بعد أيام قليلة من الاحتلال إلى تسريح الجيش المصرى، وتكليف اللورد دفرين، السفير البريطانى فى القسطنطينية ، بأن يتوجه إلى مصر ليصبح مستشارا للحكومة فيما يتعلق بإصلاح الجهاز الحكومى وإدارة البلاد . وقد وضع تقريره فى سنه ١٨٨٣ ، وطالب فيه بإقامة نظام دستورى . وقد أخذ بهذا الرأى فى القانون الصادر فى أول مايو ١٨٨٣ [١] .

وقد ترتب على صدور هذا القانون إنشاء الأجهزة الآتية :[٢]

١ — مجالس المديريات المنتخبة فى نطاق ضيق والتى تعاون المدير فى إدارة المديرية .

---

١ . عبد الرحمن الرافعى، مصر والسودان فى أوائل عهد الاحتلال، ١٨٨٢ — ١٨٩٣، (القاهرة: مكتبة النهضة المصرية ، الطبعة الثانية، ١٩٤٨)، ص ٤١ .

٢ . المرجع السابق ، ص ٥٤ .

٢ — مجلس شورى القوانين ويتكون من ٣٠ عضـــواً ، ١٤ منهم معينون ، ١٤ منتخبون، إلى جانب عضو من القاهرة وآخر من الإسكندرية.وكانت مهمة هذا المجلس استشارية محضة .

٣ — الجمعية العمومية وتتكون من ٨٣ عضواً منهم الوزراء وأعضـــاء المجلس التشريعى، إلى جانب ٤٦ عضواً منتخباً على درجتين . وكانت سلطة هذه الجمعية أيضاً استشارية فيما عدا ما يتصل بالمسائل المتعلقة بالضرائب .

وقد عمد البريطانيون إلى استخدام موظفيهم ، إلى جانب قلة من المصريين كأداة أو وسيلة لإحداث التغيير المرغوب فيه . ومن أجل هذا شغلوا معظم الوظائف الهـــامة فى الحكومة بالموظفين البريطانيين . وتعرضت البيروقراطية الحكومية لعملية استعمار شاملة ، وامتد التدخـــل إلى نطاق ترشيح الوزراء وإقالتهم . واستمر فرض سلطان المستعمر على البلاد حتى لم يبق منصب هام فى الحكومه لايشغله أو يتسلطعليه بريطانى. وبذلك تخلص البريطانيون من معارضيهم. ولم يبق شخص واحد يناوىء سياسه بريطانيا فى وظيفه عامه. وبذلك قدر للدولة المستعمرة أن تسخر الجهـــاز الحكومى المصرى وفق هواها ، وبالطبع لتحقيق الأهداف الاستعماريه دون قيد أو شرط . وقد زاد تدخل بريطانيا فى حكم مصر ورقابتها على الحكومة من مقاومه الشعب المصرى وتذمره، واشتـد عضد الحركة الوطنيه من جراء هذه التصرفات الاستفزازية ،مما دعا الجمعية العمومية إلى المطالبة بدستور جديد للبلاد .

وتم إنشاء المحاكم الأهليه فى سنه ١٨٨٣ بصدور لائحتها الجديدة. وصدر القانون المدنى ، وقانون التجارة ، والقانون التجارى البحرى ، وقانون المرافعات وقانون العقوبات وقانون تحقيق الجنايات فى نفس العام .

وقـد ألغى مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية فى سنة ١٩١٣، وخلفتهما الجمعيه التشريعيه وكانت مكونه من مجلس واحد [1] . وكانت تضم أيضاً ٨٣ عضواً ،

١ . المرجع السابق، ص ٤١ .

سبعة عشر منهم معينون ، وستة وستون منتخبون . وبالرغم من أن سلطات هذه الجمعية كانت فى واقعها هى نفس سلطات المجالس الملغاة ، فإن الجمعية لم تعمر طويلا . فقد اجتمعت مرة فى سنه ١٩١٤ قبل حادث اغتيال الأرشيدوق فرديناند فى سراجيفو بفترة قصيرة والذى أدى إلى قيام الحرب العالمية الأولى . ولما دخلت بريطانيا الحرب أعلنت حمايتها على مصر فى ديسمبر سنه ١٩١٤ ، وعطل حق الجمعية التشريعية فى الانعقاد إلى أجل غير مسمى.

ولما عاد السلام مرة ثانيه إلى العالم أعلن الحلفاء فى سنه ١٩١٨ مبدأ حرية الشعوب وحقها فى الحكم الذاتى . وقد أشعل هذا الإعلان الحركة والاتجاهات الوطنية فى مصر . فلما عاد قادة البلد من المنفى كان أول ما فعلوه هو المطالبه باستقلال مصر والسودان . وذهبوا أبعد من هذا إلى التصريح برفع قضية مصر أمام مؤتمر السلام .

واضطرت إنجلترا إلى تهدئة الرأى العام الذى كان ينمو يوما بعد يوم . فأذاعت تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ ، الذى اعترف باستقلال مصر مع بعض التحفظات التى تخضع لاتفاق يعقد فى المستقبل مع حكومة مصر . ونتيجة لهذا الاعتراف لقب سلطان مصر بالملك وبموجبه أصبح فؤاد الأول أول ملك على مصر .

على أن أى عرض للتاريخ البريطانى فى مصر ، لابد بالضرورة أن يتعرض لمركز المندوب السامى (السفير البريطانى) ، فيلقى الضوء على الدور الذى كان يقوم به فى سياسة وإدارة الدولة . وقد يكون من المفيد عند هذه النقطة من البحث أن نعرض لبعض آراء موسكا التى تبدو فى نظرنا ذات معنى عميق هنا . يقول موسكا :

« يكفى أن يفتح الإنسان عينيه ويتأمل فيما حوله ليرى أن فى كل تنظيم سياسى فرد واحد يتزعم الطبقة الحاكمة فى مجموعها ويقف — كما ذكرنا — فى مكان القيادة بالدولة . وليس بالضرورة أن يكون هذا الشخص هو نفس

الشخص الذى يتمتع رسميا بالسلطة العليا فى الدولة . ففى بعض الأحيان قد يوجد إلى جانب الملك أو الامبراطور رئيس وزراء ذو دور أساسى يستمتع فعلا بسلطة فعلية أكثر مما يستمتع بها الملك . وفى أحيان أخرى قد يوجد بجانب الرئيس المنتخب ، السياسى الذى مكن الرئيس من الفوز بمارس السلطة »[1] .

وفى الواقع كان السير ايفلين بيرنج — اللورد كرومر فيما بعد — المعتمد البريطانى والقنصل العام هو حاكم مصر منذ ١٨٨٢ إلى ١٩٠٧ ، وكذلك فعل خلفاؤه . ولم يخف اللورد كرومر اتجاهاته الاستعمارية بصدد حكم مصر ، فقد كان يصرح بأن النظام الحكومى الوحيد الذى يلائمهـا هو النظام المستبد ، تحت نوع من الرقابة الفعالة[2] .

وحتى فى التاريخ المعاصر وفى سنة ١٩٤٢ ، وبعد عشرين عاما من الإستقلال المزعوم، بقى السفير البريطانى يمثل السلطة العليا فى البلد . وقد تمكن فى ذلك العام من إرغام الملك ، تحت التهديد باستعمال القوة البريطانية العسكرية المتفوقة فى مصر ، على قبول رئيس وزراء معين رشحه السفير . ونظراً لأن صراع القوى كان يحل دائما عن طريق استعمال القوة فإن إدراك هذه الحقيقة كان كافيا فى معظم الحالات للحيلولة دون قيام الصراع . وكانت معظم المشاكل المرتبطة بالسير العادى للأمور تحل عن طريق الرضوخ من جانب الحكومة المصرية لما يفرضه البريطانيون من حلول . وفى باقى المشاكل كان يتعين الوصول إلى تراض ما، إما لعزوف بعض السفراء عن استعمال القوة وإما لخوفهم من آثارها الاجتماعية. وفى كل من هذه المواقف بقيت الحقيقة مؤكدة ، وهى أنه من خلف ماسمى بالاستقلال الذى منح لمصر بقيت بريطانيا الحاكمة الفعلية للبلد عن طريق سفيرها فيها

وبصفة عامة يمكن القول أنه قد حدث بعض التطور فى إدارة مصر وأحوالها

---

1. Gaetano Mosca, The Ruling Class, Hannah D. Kalm, Trans., (New York: Macgraw Hill Book Company, Inc, 1939). p. 51.

2. Lord Cromer, op. cit., p. 153.

الاقتصادية خلال فترة الاحتلال . ولكن إذا ما قورن هذا بما كان يحدث فى ليبيا ، جارة مصر ، على أيدى الإيطاليين وفى تونس على أيدى الفرنسيين . نجد أن الاحتلال البريطانى يبدو فى أقتم الصور . فلم يحظ نظام التعليم والمواصلات والصحة والزراعة بأى تقدم ملحوظ يمكن إرجاعه إلى بريطانيا ومجهوداتها فى مصر فى المدة من ١٨٨٢ إلى ١٩٢٢ .

٣ـ مصر خلال فترة الاستقلال ١٩٢٢ — ١٩٥٢:

فى ٢٨ فبراير ١٩٢٢ ، وتحت ضغط التعبئة العامة للمشاعر القومية المصرية فى ذلك الوقت ، أعلنت بريطانيا أن مصر قد أصبحت دولة مستقلة ، وقد احتفظت بريطانيا فى يدها بالرغم من هذا بحماية الأجانب والدفاع وتأمين المواصلات والسودان المصرى الإنجليزى [١]

وكان الكفاح المصرى خلال تلك الفترة متمثلا فى المجهود الذى يبذله حزب الوفد الذى يرأسه سعد زغلول . وفى ١٩ أبريل ١٩٢٣ صدر مرسوم ملكى بأول دستور مصرى مكتوب . وكان هذا الدستور مستندا على أسس الدستور البلچيكى الصادر فى ١٨٣١ ، وقام بوضعه لجنه مكونه من ٣٠ شخصا اختارهم الملك . ولم تكن هذه اللجنة فى الواقع تمثل الشعب تمثيلا صحيحا حيث قاطعها حزبان من الأحزاب السياسية الثلاثة التى كانت قائمه وقتئذ .

وقد مكن الدستور لقيام حكومة نيابية فى مصر ، وأنشأ برلماناً مكوناً من مجلسين ينتخب أعضاؤهما عن طريق الاقتراع العام ، فيما عدا ثلثى أعضاء مجلس الشيوخ الذين كان من حق الملك أن يختارهم . كذلك أقام الدستور حكومة ملكية تنفيذية تطغى سلطاتها على سلطة البرلمان ، وأتاح الفرصة لاشتراك المواطنين فى

---

١ . عبد الرحمن الرافعى، فى أعقاب الثورة المصرية، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، الجزء الأول ، ١٩٥٩) ، ص ٤٤ .

الإدارة وتنفيذ القوانين . على أن السلطات الواسعه التى كانت فى يد الملك باعتباره رئيس الدولة ، وفى يد رئيس الوزراء باعتباره رئيس الحكومة ، قد احتفظت لكل منهما بالجزء الأكبر من السلطة التى كانت تمارسها السلطة التنفيذية وتستخدمها فى وجه المشرع .

وكان من النتائج المباشرة للسلطات الواسعة التى منحها الدستور للملك سيطرة الملك التامة على أمور البلاد . وبالرغم من أن الدستور قد قرر المبدأ القائل بأن الشعب هو مصدر السلطات ، فإن الملك بالإضافة إلى سلطته التنفيذية كان يستمتع بسلطات تشريعية بالاشتراك مع البرلمان . كذلك كان له حق «الفيتو» المؤجل ، وكان يمكنه تعطيل البرلمان أو تأجيل انعقاده ، وكان يمكنه خلال العطلة البرلمانية إصدار مراسيم عرضة للاقرار فيما بعد بواسطة البرلمان . وكانت الوزارة مسئولة أمام البرلمان . على أن الملك كان يملك فى نفس الوقت القدر الكافى من السلطة الذى يمكنه من الحد من قدرة الوزراء على القيام بمسؤلياتهم واتخاذ أى منهج فى العمل لا يروق له شخصياً .

وبديهى أن الدارس الملم بالأنظمة الديموقراطية يمكنه بسهولة أن يفضح عيوب هذا النظام الذى قام فى مصر ، ونقط الضعف التى شابت النظام النيابى فيها . فإن السلطات الواسعة التى وضعت فى يدى الملك جعلت كل همه استغلال النصوص غير المحددة الواردة فى الدستور لصالحه لكى يفرض مشيئته طول الوقت على البرلمان والوزارة . وقد هزم هذا النظام نفسه بنفسه ، وكان عاملا هاماً فى تراكم الحوادث والأزمات التى أدت إلى ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ .

ومن المفيد أن نقرر هنا أن هذا الفساد لم يكن راجعاً إلى طبيعة النظام السياسى وحدها . وإنما أيضاً وفى نفس المرتبة من الأهمية ، كان من أهم أسبابه طبيعة الأشخاص الذين لم يكن لديهم أى استعداد لاحترام الدستور . ومن ثم فقد مر الدستور بأزمات مختلفة ، من خروج عليه ، إلى إيقاف للعمل به فى سنة ١٩٢٨ ،

إلى إحلال بديل عنه فى ١٩٣٠ ، إلى إعادة العمل به فى ١٩٣٥ ، إلى أن تخلصت البلاد منه نهائيا بعد قيام الثورة .

وقد اشترك فى احتلال المسرح السياسى خلال هذه الحقبة جماعات سياسية مختلفة . وانشغل القصر والسفير البريطانى والأحزاب السياسية فى صراع سياسى مثلث الأطراف على الاستمتاع بالسلطة فى البلاد . وقـــد لجأ البريطانيون إلى استعمال قاعدة « فرق تسد » يوقعون بالملك والشخصيات السياسية والنيابية حسبما تتطلب الظروف . وكان هم الأحـــزاب السياسية مركزاً على استغلال الاتجاهات العدائية نحو بريطانيا لصالح الحزب، ومنصرفاًعن القيام بأى إصلاحات داخلية تطور حياة الناس الاقتصاديه والاجتماعيه . وفى الواقع أن نشاط الاحزاب السياسية لم يـكن قائماً على أساس الاختلافات السياسه المذهبيه بينها ، وإنما من أجل الاستزادة من المـكاسب والنفوذ السياسى .

ولم يـكن البرلمان فى الواقع يمثل شعب مصر . فقد حابى قانون الانتخاب مـــلاك الأرض ، الذين كانوا شبه إقطاعيين . وكان معظم الأشخاص الذين يصلون إلى كراسى البرلمان يعتمدون على المزج بين الجاه السياسى وتملك الأرض الزراعية . وكانوا فى مجموعهم يمثلون طبقة اقتصادية معينة تتصف برخاء الحال مع قدر عادى أو ضئيل من التعليم وقد نتج عن هذا مشكله هامه . فإن إنتخاب مثل هؤلاء قد أدى فى كثير من الأحيان إلى الحيلولة بين المراكز الهامة وبين الأشخاص الأكفاء الذين لا تمكنهم ظروفهم من شراء الأصوات ، أو غيرهم من ذوى السمعة الطيبة الذين لا يضحون بالـكرامه من أجل الوصول والزلفى ، أو الأشخاص الذين لا يمكنهم أن يلقوا بالوعود جزافا بينما يداخلهم الشك فى إمكان تنفيذها . وكان موظفوا الحـكومة والطبقة المتوسطة والعاملون بالمناطق الحضرية ممثلين بنسبة ضئيلة ، أما الفلاحون الذين يـكونون ٧٠ ٪ من ســـكان مصر فلم يـكن لهم صوت على الإطلاق يمثلهم فى الحياة العامة .

وكان سير عملية الإنتخاب محزناً حقاً . فلم يـكن معظم الفلاحين يفهم طبيعة

العملية فى حد ذاتها أو أهدافها ووظائفها . ولم تسمح الطبقة المثقفة فى المناطق الريفية للجماهير من المواطنين بأن يتمعنوا فى الأمور السياسية بشىء من الفهم، وعلى النقيض من هـــذا سمحوا للرشوة والفساد بالسيطرة على العملية الانتخابية .

ويبدو أن هذا من طبيعة المجتمعات التى تسود فيها وتسيطر عليها أحوال كتلك التى تفشت فى مصر وقتئذ ، حيث تصارعت قوى مختلفة على نيل أعظم الغنم على حساب الآخرين . ويقول روبرت ميشيل فى هذا الصدد .

« إذا كان المرشح سيجد طريقة إلى البرلمان فإنه سيفعل هذا بطريقة واحدة فقط . فتمشيا مع السمة الديموقراطية سيجد نفسه مضطرا للنزول إلى حلبة الانتخاب واطراء الفلاحين والعمال الزراعيين ووصفهم بأنهم زملاء فى المهنة وإقناعهم بأن مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية إنما هى بالتأكيد مصالحه أيضاً . ومن ثم نرى الأرستقراطى يحاول الحصول على الفوز فى الانتخاب عن طريق الدعوة إلى مبدأ لا يؤمن به شخصيا وينكره بينه وبين نفسه »[1] .

وفضلا عن هذا فإن الأحزاب والمنافسات السياسية كانت دائما تعكر على البيئة المصرية التقليدية صفاءها . فقد كان التطاحن من أجل الانتخابات ، وما يؤدى إليه الصراع بين العائلات المتنافسه وأتباعها من حوادث داميه ، من المعالم الواضحة لعملية الانتخابات . وفى الواقع لم تكن الحياة النيابية من هذه الناحية ميزة لمصر وإنما كانت بلاء عليها . وكان أمن الناس تحت ظروف المنافسة على على الفوز فى الانتخابات غير مستقر ، وزادت الجرائم نتيجه للأحقاد التى سيطرت حياة القرية المصرية بسبب الانتخابات والأحزاب السياسية التى أدت منذ بدأت تتكون إلى انقسام القرى والريف على بعضه .

وقد حدثت تطورات أخرى خلال هذه الفترة ، فقد وقعت المعاهدة بين مصر وإنجلترا سنة ١٩٣٦، والتى بموجبها احتفظت بريطانيا بقوات عسكرية فى مصر وخاصة

1. Robert Michels, political Farties, (New York: Dover Publications, Inc., 1959), p. 6.

منطقة القنال . وفى نفس العام تولى فاروق العرش . ووفقاً لأحكام هذه المعاهدة وعلى الرغم من قيام حكومة مسئولة فى مصر كان فى وسع إنجلترا أن تمارس سلطات واسعة . وكل ما كانت تحتاج إليه هو أن تكون الحكومة متعاونة معها . وقد حدث أن الحكومتين اللتين جاءت بهما السراى وتعاقبتا على حكم مصر فى العامين الأولين للحرب العالمية الثانية كانتا غير متعاونتين من وجهة النظر البريطانية . وذلك بسبب الاتجاهات الموالية لإيطاليا من بعض أفراد البلاط ، والانتصارات السريعة التى حققها المحور فى ذلك الوقت. وربما كان هذا من العوامل التى حملت اللورد كايرن السفير البريطانى سنة ١٩٤٢ ، على تقديم إنذار الى الملك طالبا تعيين مصطفى النحاس باشا رئيسا لوزارة وفدية تتولى الحكم . وقد رضخ الملك لهذا الإنذار وعين النحاس باشا رئيسا للوزراء ، وبقى يعمل متعاونا مع الإنجليز حتى أقيل سنه ١٩٤٤ .

وقد كان من آثار الحرب العالمية الثانية أن قوى شأن القومية المصرية. مما اضطر الحكومة فى سنة ١٩٥١ إلى إلغاء معاهدة ١٩٣٦ . وأنه وأن كان بعض المراقبين يرجعون سبب إلغاء المعاهدة إلى رغبة الحكومة فى تحويل اتجاهات الشعب العدائية نحوها ، بسبب احتكار سوق القطن وهبوط أسعاره ، إلى الإنجليز ، إلا أن إلغاء المعاهدة فى حد ذاته كان ضربة قوية وجهت إلى المستعمر .[١]

وقد أعقب هذا الإجراء نوع من حرب العصابات موجهة إلى القوات الإنجليزية بمنطقة القناة ، ونجاح الحكومة فى سحب العمال المصريين من قاعدة القناة . وقد كان من نتائج هذه الإجراءات أن فقد الإنجليز صوابهم فاستعملوا قواتهم الحربية فى الاعتداء على المواطنين والقرى المصرية . وفى ٢٥ يناير ١٩٥٢ ، وقعت المذبحة الكبرى التى ارتكبها الإنجليز ضد قوات فرق الأمن بمبنى محافظة الإسماعيليه. ففى ذلك التاريخ حاصر الإنجليز مبنى المحافظة وقذفوها بالقنابل وقتلوا عدداً كبيراً من الجنود . وقد أدى هذا الحادث إلى موجة شديدة من الاستياء العام والتوتر فى

1. Sir Reader Bullard ,op. cit., p. 189.

مصر . وفى اليوم التالى، ٢٦ يناير ١٩٥٢، عمت القاهرة روح الشغب، وبدأ المخربون يشعلون النار فى المبانى الهامة وسط المدينة ، وفى ساعات قليلة كانت القاهرة تلفها سحابة قاتمة سوداء وتمر بأسوأ يوم فى تاريخها الحديث . وفى مقالة نشرت بالأهرام فى أعقاب هذا الحادث كتب حمادة الناحل يقول: « إن حريق ٢٦ يناير كان عملية انتحارية جماعية لشعب يسوقه قادة مضللون إلى حتفه [١] .

فاذا نظرنا إلى الموقف من زاوية أخرى ، وجدناه يعكس نوع الحياة السياسية التى عاشتها مصر خلال تلك الحقبة ومدى آثارها السيئة فى إدارة البلاد . والملحق رقم (أ) يحوى التتابع التاريخى والزمنى للوزارات التى تعاقبت على الحكم فى مصر منذ بداية النظام الوزارى بها فى عام ١٨٧٨ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، حينما قامت الثورة المصرية . وهذا الجدول يوضح لنا أنه منذ ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ حتى ١٥ مارس ١٩٢٣، تشكلت ثمانى وعشرون وزارة . وأنه مابين ١٥ مارس ١٩٢٣ ، ٢٣ يوليو ١٩٥٢، توالت ثمانى وثلاثون وزارة على الحكم فى مصر . وهذا الرقم الأخير يعنى أن متوسط عمر بقاء الوزارة فى الحكم خلال تلك الفترة كان تسعة شهور ونصف تقريباً . وفى الواقع كان هم كل حكومة ومشكلتها الأولى فى الحكم هو كيف يمكن أن تحتفظ بالحكم .

ويبدو من تحليل الموقف أن الاحتلال الذى استمر مسيطراً على مصر خلال تلك الفترة يعد من العوامل الرئيسية فى عدم استقرار الأحوال بالبلاد. فقد كان فى صميم الحياة العامة أمور تهم المواطنين، أخصها موضوع السودان والجلاء عن القنال. وقد تسلط عليهم الإنجليز واعتبروها من اختصاصهم . هذا فى الوقت الذى كان فيه الشعب يدفع كل حكومة تأتى للحكم تجاه هذه الأمور بعينها . ومن ناحية أخرى كانت كل حكومة عن طريق الادعاء بتبنى موضوعى السودان والجلاء تحاول التقرب إلى الجماهير. بل أن الموقف كان بالدرجة التى لم يعد فى وسع أى حكومة من

---

١ . الأهرام ، ١٨ يونيو ١٩٥٦ .

الحكومات التى توالت على الحكم أن تفعل شيئا جديا بصدده . فوجود القوات البريطانية كان دائما عقبة من الصعب التغلب عليها دون الدخول فى حرب حقيقية وبالتالى لم يكن فى استطاعة أى حكومة مصرية أن تحقق الأمانى القومية فى الاستقلال. وهكذا كانت حياة أى وزارة محدودة الأجل. وباختصار كانت كل وزارة تتردى بين شقى المشكلة : اصرار الإنجليز على امتداد بقائهم فى مصر ، والرغبة القومية القوية فى إجلائهم عنها .

وكان لظاهرة عدم الاستقرار الحكومى هذه جوانب أخرى هامة . إذ لا يمكن إغفال الصراع على السلطة الذى كان مستمراً خلال تلك الفترة . وإمعان النظر فى الصراع القائم وقتئذ بين السلطات المختلفة ، وهى السراى والبرلمان والاحزاب السياسية والإنجليز ، يعكس بوضوح منافسة مكشوفة على السلطة لا المنافسة على التنمية الاقتصادية والرعاية الاجتماعية وتحسين أحوال المواطنين .

وهكذا كانت تشتد حدة الصراع ويبدو فى أعنف صوره كلما اقتربنا من تاريخ الثورة . فنجد أنه فى الفترة ما بين ٢٨ ديسمبر ١٩٤٨ و٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، تتابعت ثمانى وزارات على الحكم ، بمعدل وزارة واحدة كل ستة أشهر تقريبا . وقد ازداد الوضع حدة وسوءاً فى العام الذى أخذت فيه الثورة مكانها من التاريخ ، حيث تعاقبت ٤ وزارات على الحكم خلال ستة شهور ، أى بمعدل وزارة كل شهر ونصف تقريبا والواقع أن إحدى هذه الوزارات لم تمكث فى الحكم سوى ساعات معدودات .[1]

وفى نطاق الجماهير كان لهذا التغيير فى الوزارات وظيفته النفسية الهامة . فهى وقد عانت الكثير من المظالم الاجتماعية والفساد الحكومى ، كانت تجد فى نظر الحكومات المتداعية واحدة تلو الأخرى بعض التعويض النفسى للأحوال السيئة المثيرة التى كانت تعيش فى ظلها . وكانت عملية توالى الحكومات والصراع بينها تعنى بالنسبة للجماهير المحرومة من الحكم وأسباب الحياة نوعاً من الثأر ، وحينما كان

---

١ . المعلومات الواردة هنا مستقاة من الملحق (أ) المرفق .

يأتى دور الذين صفق لهم الجمهور يوما ما فيصرعهم غيرهم خارج الحلبة يزداد سرور الجماهير وتزداد سعادتها .

على أنه لا يمكن بحال التقليل من شأن الآثار السيئة التى ترتبت على عـــدم الاستقرار هذا بالنسبة لسياسة الحكومة وبرامجها ومشاريعها ، أو بالنسبة لاستقرار الجهاز الحكومى ومستوى كفايته والروح المعنوية بين أفراده ودرجة ولائهم ومدى انتاجهم [1]. كذلك لا يمكن ان نتجاهل أن سياسة الأحزاب استدعت فى كثير من الأحوال تغييرات فى الوظائف الرئيسية بالتنظيم الحكومى ، وبالتالى كان هناك دائماً فريق من الموظفين على استعداد للخروج وفريق آخر يترقب دخول المكاتب الحكومية مع كل تغيير وزارى .

وباختصار يمكن القول بأن مصر بدت فى الظاهر وكأنها قد استكملت التنظيمات السياسية التى تتوفر للدول المتحضرة . ولكن فى الواقع لم يكن أساس هـــذه التنظيمات ومبعثها التطور الإجتماعى الذاتى بقدر ما كان المصالح والأهواء المختلفة . ومن ناحية أخرى يجب التسليم بأن وجود الإنجليز وتسلطهم المستمر على سياسة البلاد وتدخلهم فى أمورها الداخلية ، شكل أحد المظاهر السياسية الهامة التى أثرت فى الحياة العامة فى مصر . فقد فرضت السياسة الإنجليزية فى الواقع نفسها على السياسة المصرية ، وكانت توقف وتغير وتبطىء أو تحول سير الحوادث والأمور فى كثير من الظروف ، مؤيدة علانية أو سراً زعيما أو حزبا سياسياً دون الآخر أو الرأى وفق ما تقتضيه المصالح الاستعمارية المحضة .

---

١ . نجد على النقيض من هذا أن فرنسا حظيت بنظام إدارى مستقر خلال المائة وخمسين عاما الأخيرة من عدم الاستقرار الحكومى . راجع :

Alfred Diamant, The French Administrative System: "The Republic Passes But The Administration Remains," In William Siffin, op. cit., p. 182.

الفصل الثالث

تطور البيروقراطية وحالتها

أولا : البيروقراطية التركية فى مصر

إن الفهم الكامل للبيروقراطية يدعونا إلى نبش التراب من حول جذورها القديمة . هذا الفحص التاريخى للبيروقراطية يعد خطوة هامة فى هذه الدراسة . فالجهاز الحكومى فى مصر يعكس تراكم طبقات مختلفة من تعاقب حكومات المحتلين على إدارة البلاد فى عهد اليونان والرومان والعرب والعثمانيين والإنجليز وغيرهم. فبعد انقراض الأسرة الأخيرة (٥٢٥ — ٣٣٢ قبل الميلاد) ، سيطرت الامبراطوريتان اليونانية والرومانية على مصر ومعظم دول الشرق الأوسط . ثم دخل الإسلام هذه البلاد وأسبغ عليها خصائص جديدة ذات طابع دينى وحضارى واجتماعى متميز . وفى القرن السادس عشر استولت الامبراطورية العثمانية على البناء الحكومى والاجتماعى الذى أوجده من سبقوها ، واستمرت تدير أحوال مصر والولايات الأخرى بواسطة المماليك .

وقد اتصف الحكم العثمانى بأنه قائم على أساس فرض السلطة والالتجاء إلى التعسف والرشوة، ويهدف بذلك إلى انتزاع الطاعة وابتزاز الأموال من المصريين . وكان هؤلاء بدورهم ينظرون إلى هذا الحكم كنظام للامتيازات التى ينعم بها الأتراك ، والعنف الذى يلجأون إليه فى معاملة أهل البلاد الأصليين .

ويذكر كل من جب وبوير أنه أثناء حكم العثمانيين للولايات العربية كان اتصال الحاكمين والمحكومين بعضهم بالبعض ضئيل الشأن ضعيف الأثر مما أدى إلى وجود طبقتين شبه منعزلتين . ويقولان أن المجتمع الإسلامى فى ذلك الوقت كان مكونا من مجموعتين مبتعدتين، العلاقة بينهما فى معظم الأحوال رسمية وسطحية جدا . وكانت المجموعة الأولى تمثل الحكام من المحاربين والموظفين الرسميين والثانية

تمثل المحكومين من التجار والمهنيين والفلاحين . وكان لكل من هاتين المجموعتين تنظيمها الداخلى المستقل ، وليس لإحداهما فى الظروف العادية أن تتدخل فى تنظيم الأخرى(١) .

وكان مركز العثمانيين فى مصر مرموقاً . فهم يتولون معظم المناصب الهامة فى الحكومة ، ويستمتعون بسلطان غير عادى . وبالرغم من قلة عددهم نسبيا إلا أنهم كانوا يتحكمون فى مقاليد الأمور . وقد جرى التقليد على أن تبقى المناصب الهامة ليشغلها الموظفون العثمانيون الذين كانوا يمثلون بيروقراطية استعمارية بكل معانى الكلمة . وكان هذا إجراء مشروعاً تمارسه تركيا . ويستند إلى شعور قوى بأن جميع المناصب والوظائف فى الولاية ملك للسلطان ، الذى يمنحها كعطايا لمن يستحقها من أتباعه . وكانت مهمة الوالى أو الخديوى تنظيم منح هذه العطايا .

وإلى جانب استمتاع السلطان بالسلطة السياسية، فقد كان أيضاً يستمتع بالسلطة الدينية باعتباره خليفة المسلمين : مما ساعده على قبض زمام الأمور جميعها فى يده ، وتركيز الحكم والإدارة وأمور الدنيا والدين فى القسطنطينية . وفى ظل هذا الحال لم يبق لأهل مصر سوى المستويات الدنيا من الوظائف مما لا يتصل بالسلطة الحقيقية اتصالا مباشراً .

وكان والى مصر يباشر سلطانه من القلعة . وكان بلاطه يضم الديوان الخديوى ، إلى جانب عدة مجالس تمارس بعض شئون الإدارة كمجلس المشورة ومجلس الجهادية وديوان التجار . أما المدن والقرى فكانت خاضعة لحكم الموظفين الأتراك تحت رياسة المدير والمأمور أو الناظر وهم جميعاً من الأتراك . وربما كان شيخ البلد هو الموظف المصرى الوحيد فى هذا التسلسل الإدارى . وكان حكام الأقاليم يمارسون أنواعاً من القسوة والظلم التى لا تجيزها القوانين ، ويتأثرون بعوامل المحسوبية والرشوة فى تصرفاتهم .

---

1. H. A. R. Gibb and Harold Bowen, Islamic Society and the West, (London: Oxford University Press, Vol. I, 1950), p. 209.

وكان قاضى مصر تركياً يشترى منصبه فى العادة من الحكومة التى لم تكن تهتم بمؤهلاته قدر اهتمامها بجنسيته ، ويقيم فى القاهرة لمدة عام، فإذا انقضى يحضر البدل من القسطنطينية . وكان عدد قليل جداً من القضاة ملمين باللغة العربية ، إذ لم تكن معرفتهم بها شرطا ضروريا للمنصب . وكان القاضى يتقاضى أجره مباشرة من المتقاضين فى صورة أتعاب يدفعونها عن الدعاوى التى يتقدمون بها. وفى هذا يقول لين إن منزلة صاحب الدعوى أو المدعى عليه ، أو مقدار الرشوة التى يقدمها أحدهما كان لها أثرها فى قرار القاضى . وفى بعض الحالات كانت الرشوة تقدم من طرفى الدعوى على السواء ويكون الحكم عادة فى صالح من يدفع أكثر من غيره [1] .

ومن أمثلة فساد الإدارة فى عهد العثمانين أن ضابط الشرطة أو رئيسها كان يختار لمعاونته فى حفظ الأمن عددا من المجرمين السابقين ، على أساس أنهم ملمون بأساليب وحيل زملائهم ويستطيعون الإيقاع بهم. على أن هؤلاء المعاونين كانوا وبالا على الأمن ولم تنجو البلاد من شرورهم .

ولعل من أهم الوظائف وأغربها فى تلك الفترة وظيفة المحتسب . فقد كان مسئولا عن الأسواق العامة ، يفتش على الموازين والمقاييس والمكاييل ويتأكد من عدم غشها . وكان يمر بهذه الأماكن العامة ويسير فى ركابه المنفذون والأتباع والخدم فإذا وجد المحتسب مخالفة ما قرر عقوبتها على الفور ، وأنزل العقوبة بالمخالف فى الحال . ولاشك أن طبيعة وظيفة المحتسب تعد فريدة فى نوعها ، إذ نجده على مايبدو قد جمع بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فى شخصه [٢] .

---

1. Edward William Lane, op. cit, p. 116.

٢. يقول لين فى هذا الصدد « إن الشخص الذى كان يعين فى وظيفة المحتسب كان يمارس سلطته بطريقة وحشية . فهو يخرق آذان الناس لا فى حالة المخالفات التافهة وحدها ، وإنما بدون أى ذنب يرتكبون . وقد حدث أن مر المحتسب ذات يوم برجل يقود عدداً من الحمير المحملة بالبطيخ ، فأشار المحتسب إلى أكبر بطيخة وسأل الرجل عن ثمنها. فأمسك العجوز بطرف أذنه وقال للمحتسب هذه أذنى فأخرقها ياسيدى. فأعاد المحتسب سؤاله ، وكرر السؤال =

ونظراً لأن إرادة محمد على كانت منصرفة إلى الحرب والغزوات ، فإن إدارته لمصر وحكمه لها كانت كلها موجهة لسد مطالب الحرب ، وهادفة إلى تلبية احتياجات الجيوش على حساب الشعب وقوته وحياته . ومن ثم فقد انصرف همه إلى فرض وجباية الضرائب فى المقام الأول . وأصبحت الاتجاهات البيروقراطية محكومة أساسا بالاحتياجات التى يقتضيها إنشاء وتعبئة الجيوش ، وتسيرها الأهواء السياسية المختلفة .

وكانت رغبة محمد على فى تجهيز جيش حديث مدعاة لإمداده بالخبراء والمعدات الأجنبية ، وفى إدارته وفق النظم الأوروبية . فنظر خارج مصر ، إلى أوربا ، ليقترض منها الفنيين والأساليب والإمكانيات . وقد نتج عن هذا أنواع التطور الحربى مثل إنشاء الترسانات والمصانع الحربية والمستشفيات والمدارس العسكرية وكان نشاطها موجها أصلا نحو خدمة الجيوش وإمدادها بما تحتاج إليه .

لقد حكم محمد على مصر كما كان يشتهى ، وثمة وقائع متعددة تشير بوضوح إلى ضيقه بمن يشاركه فى الرأى أو السلطة . ولهذا فإنه برغم التجديدات التى أحدثها لم ينجح فى تطوير الإدارة لخدمة الأغراض القومية ، أو فى إيجاد جهاز حكومى صالح وفعال يعمل من أجل المواطنين المصريين . وقد فشل كذلك فى إعداد فئة منهم يمكنها أن تدير بحكمة وكفاية أمور البلاد .

ويبدو أن الإنشاءات التى أوجدها محمد على لم تكن صادرة عن رغبة فى تحسين أحوال الشعب بقدر ما كانت وسيلته فى الوصول إلى غايته . ومن ثم كان بقاؤها

= عدة مرات ، وفى كل مرة يجيب الرجل نفس الجواب . فلم يتمالك المحتسب نفسه من الضحك ثم قال للرجل « إما أنك أصم أو مجنون » . فأجابه العجوز بأنه لا هذا ولا ذاك ، وهو على يقين من أنه لو قال إن ثمن البطيخة عشرة قروش فإن المحتسب سوف يخرم أذنه ، ولو قال إن ثمنها خمسة قروش أو قرشاً واحداً فإنه سينال نفس المصير أيضاً . ولذلك فقد رغب فى اختصار الموضوع وطلب خرق أذنه .

ويضيف لين إن فكاهة الرجل أنقذته من يد المحتسب . المرجع السابق ص ١٢٦ .

محدوداً بمدى مساهمتها فى تدعيم سلطانه وجاهه ، لا بمدى نفعها للمواطنين . ويروى وليم ناسو الاقتصادى الإنجليزى أن محمد على حينما علم أن مدرسة الإدارة كانت تسأل الدارسين عن نظام الضرائب ونظرية الحكم وضع حداً لنشاط هذه المدرسة وأمر بإغلاقها [1].

وقد استمر هذا الحال بعد محمد على . وبالرغم من وجود بعض القوانين والتعليمات إلا أنها ظلت معطلة ولم يفكر أحد فى تنفيذها أو العمل بمقتضاها ، وأكثر من هذا ، فقد جهلها أو جهل وجودها كثير من الموظفين . هذا بينما كانت الضرائب تزداد ، ويستجد الكثير منها ، ويدخل عليها التعديل دون أى سند قانونى . ولم يكن أى دافع للضرائب يجرؤ على مناقشتها . وكان شيخ البلد ينفذ تعليمات المدير ، والأخير ينفذ تعليمات الباشا أو الخديوى صاحب السلطة العليا فى الدولة ، والذى كان أمره كالقانون واجب النفاذ مهما كان فحواه .

وقد وصل الخراب المالى والبؤس الاجتماعي إلى قمته فى نهاية عهد إسماعيل . فقد كان الموظفون يتقاضون مرتبات ضئيلة من ناحية ، وكانت الضرائب تجبى دون رحمة أو هواده من ناحية أخرى . وكان الفلاحون يعاملون بمنتهى الوحشية لتحصيل الأموال منهم مقدماً .

ويمكن تصور مدى الظلم وسوء الحال الذى كان سائداً فى ذلك العهد إذا ماعرفنا أنه كانت هناك ضريبة مفروضة على المهن ، ومن العدالة بالنسبة لبلد زراعى أن تفرض ضريبة على غير الزارعين أيضاً . ولكن فرض مثل هذه الضريبة على أصحاب المهن المعدمين كان أمراً جائراً ، وخاصة أنها امتدت حتى إلى الذين لا يمارسون أى حرفة .

ويروى كرومر أن الموظف الذى كان يجبى الضرائب سئل ذات مرة عما إذا كان

---

1. William Nassau, Conversation and Journals in Egypt and Multa, (London: Sampson Low and Company, Vol. I, 1882), p. 249.

من العدل تحصيلها من شخص لا يمارس أى مهنة ، فأبدى دهشته واستنكاره للسؤال ، وأجاب قائلا ، هل هو خطأ الحكومة أن الشخص عاطل ولا يمارس أى مهنة ؟ إنه يستطيع أن يؤدى أى عمل يختار ، والحكومة لا تمنعه من العمل، ولكن طالما أنه اختار ألا يعمل فعليه بالرغم من هذا أن يدفع الضريبة ، وإلا فإن الذين يعملون فعلا سوف يلحقهم الظلم . (١)

وليس من الصعب أن نرسم صورة تحدد المعالم الحقيقية للفساد الذى ساد عهد الخديوى اسماعيل . فقد كان اسماعيل يرى شخصه على أنه الدولة . وعلى هذا الأساس كان يتصرف فى أرواح وأموال رعاياه . وكان يمثل قمة السلطة القضائية فى استئناف جميع الأمور . وتركزت فى يديه سلطة التنفيذ والإدارة فى جميع المصالح الحكومية . وكانت كلمته تمثل القانون ورعاياه يطيعونه عن خوف طاعة عمياء . وقد كانت التقاليد المسيطرة والمصالح الشخصية من العوامل التى حالت بين الإداريين وبين مساءلة الحاكم أو تعديل ما يراه . فقد كان الأخير يملك القوة والسلطان ، وبيده أن يجلب الحظ أو النحس على أى من رعاياه .

وقد يبدو مبدأ المسئولية الوزارية الذى أدخل فى عهد إسماعيل خطوة تقدمية. إلا أن العناصر الأجنبية التى أشتركت فى أول وزارة مصرية كانت بمثابة عامل إثارة واستفزاز للجماهير .

ويقول الرافعى إن الموظفين المصريين كانوا فى ضيق من تصرفات الوزارة بسبب اغداقها فى منح المرتبات والأموال للموظفين الأجانب ، بينما فصلت عدداً من الموظفين الوطنيين وسلبت اختصاص عدد آخر . وكانت أعلى المكافآت تعطى للموظفين الأجانب ، وهؤلاء كانوا يتعالون على زملائهم المصريين ويعاملونهم معاملة سيئة(٢) .

---

1. Lord Cromer, op. cit, P. 46.

٢. عبد الرحمن الرافعى ، عصر إسماعيل ، المرجع السابق ، ص ٢٠١ .

ولم تقتصر محاباة الأجانب على المعاملة الخاصة والمكانة المرموقة التى استمتعوا بها . فقد كانت هناك أيضا الامتيازات الأجنبية كإحدى سمات الإدارة المصرية المتناقضة التى بموجبها استمتع الأجانب فى مصر بحصانات شخصية وقضائية وتشريعية ومالية . ويرجع تاريخ الامتيازات أصلا إلى القرن التاسع حينما سمح الخليفة هارون الرشيد (٧٨٦ ـ ٨٠٩) ببعض الامتيازات التجارية للأوربيين .

وقد حرص الأجانب فى مصر على الاحتفاظ بجنسياتهم الأجنبية بصرف النظر عن المدة التى قضوها بالبلاد . وبذلك استمتعوا بحصانة المسكن وحق إنشاء ـ المؤسسات الخاصة ، ونوع من الحماية القانونية كان يحول دون السلطات المصرية وتفتيش أشخاصهم أو القبض عليهم قبل استئذان هيئاتهم القنصلية ، وهذه كانت تحميهم أمام كل الظروف والأحوال وتدافع عن مصالحهم . وقد كانت الامتيازات وآثارها بالغة الضرر فى إدارة مصر ومصالح أهلها .

إن الامتيازات الأجنبية التى قصد بها أساسا حماية التجار الأوربيين من تعسف الحكام الشرقيين ، قد انقلبت فصارت عبئا ثقيلا غير محتمل على تركيا والدول الأخرى التى خضعت لها كمصر . فقد وجدت هذه الدول نفسها عاجزة عن أن تفرض ضرائب على الأجانب المقيمين بها ، والذين أصابتهم تخمة الأرباح الطائلة التى جمعوها ، وعجزت أيضا عن مكافحة العناصر الإجرامية ومنهم الذين نزحوا إلى مصر واحتموا وراء قناصلهم ومحاكمهم القنصلية التى كانت سلطاتها فى المسائل الجنائية مبعثا للسخرية .

وقد وجد المصريون أنفسهم بطبيعة الحال يتملكهم الشعور بالنقص إذا ما قارنوا حالهم بالأجانب المقيمين فى بلدهم من النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وقد كانت آثار هذه الحال على الإدارة أكثر سوءا . فلم يكن فى استطاعة رجال الحكومة من المصريين أن يتناولوا القضايا المدنية أو الجنائية التى تمس الأجانب . وقد أدى هذا إلى إنشاء المحاكم المختلطة فيما بعد بواسطة نوبار باشا كخطوة تقدمية لتحل محل المحاكم القنصلية . على أن المحاكم أيضاً كانت تمثل نظاما قضائيا متميزا يحابى الأجانب تطبق قوانينهم الخاصة .

ومن العرض المتقدم ، يمكن أن نبرز الملامح الأساسية للبيروقراطية فى عهد أسرة محمد على فى النقاط الآتية :

١ — كان محمد على وخلفاؤه حكاما مستبدين، حكموا كيفما شاءوا ووفق هواهم . وقد أحاطو أنفسهم بطبقة حاكمة من الأتراك أو الأتراك المتمصرين . وكانت هذه الطبقة تكون الحاشية العسكرية ، والقضاء ، والموظفين الرسميين ذوى المناصب العليا ، وكبار ملاك الأراضى . وقد تركزت المناصب الهامة والسلطة والمكانة الاجتماعية فى أشخاص هؤلاء من الشراكسة والألبانيين ، بينما اعتبروا المصريين طبقة دنيا محكومة مغلوبة على أمرها .

٢ — وقد كانت إرادة الحكام ونواياهم وأهدافهم هى التى تحدد أهداف البيروقراطية . ومن ثم فلم تكن هناك أهداف قومية واضحه يعمل الجهاز الحكومى على تحقيقها . ففى عهد محمد على كانت الأجهزة الحكومية كلها معبأة من أجل تحقيق أهدافه الحربية . وكانت رغبته هذه سببا فى تجهيز الجيش وفقا للنظم الأوربية ، وفى الاستعانة بالخبراء والمعدات الحربية الأجنبية . وفى عهد من جاء بعده من خلفائه وخاصة الخديوى إسماعيل ، كانت البيروقراطية مسخرة لجمع الأموال بغية تغطية المصروفات غير الموجهة نتيجة سياسية البذخ والإسراف التى انغمس فيها .

٣ — كانت البيروقراطية الحكومية وقتئذ تتصف بنقص الكفاية والفساد والطغيان والظلم والولاء لتركيا لا لمصر . وذلك بسبب فساد النظام القائم، وسوء الاختيار وانعدام التدريب ، وعدم إنتظام الرواتب ، وضعف الروح المعنوية لدى العاملين بسبب رئاستهم المستبدة . (1)

---

١ . يلاحظ أنه فى خلال هذه الفترة كانت هناك معالم تقدمية متحضرة تأخذ طريقها فى النظم الحكومية بغرب أوروبا وأمريكا. فقد أخذ بمبدأ الاختيار عن طريق امتحانات دخول الخدمة ، وأدت هذه الخطة إلى ديموقراطية التوظف بفتح أبواب الخدمة العامة لطبقات جديدة من الشعب ، إلى جانب إتاحة الفرصة لاختيار الأصلح . وقد بدىء بهذا النظام فى انجلترا فى عام ١٨٣٣ ، وفى فرنسا ١٨٨٢ ، وفى الولايات المتحدة فى عام ١٨٨٣ .

٤ — ولم تقتصر الامتيازات التي قدمتها الحكومة على الأتراك ، بل امتدت أيضا إلى غيرهم من الأجانب الأوروبيين. مما أدى إلى شل سلطة الأجهزة الحكومية حيالهم ويلاحظ أنه حينما أدخلت على النظام الحكومى بعض الخصائص التقدمية، مثل نظام المسئولية الوزارية ،كانت هذه الاتجاهات تفرض على الحاكم ولم تكن وليدة التطور التلقائى أو الرغبة الصادقة من جانبه فى تطوير نظام الحكم .

٥ — وقد اغترف محمد على وخلفاؤه من بئر الحضارة الأوربية . على أنهم للأسف اهتموا بأن يتزودوا بعناصر هذه الحضارة المادية فقط ، وأهملوا النواحى الأخرى وخاصة ما يتصل بالآراء والأفكار التقدمية. وفى الوقت الذى أدخلت فيه على مصر مظاهر تقدمية مادية ومظهرية،لم يسمح محمد على وخلفاؤه للأفكار الديموقراطية والاتجهات التحررية المتصلة بالمساواة والعدالة والحرية بأن تأخذ حظها من النمو والازدهار . ومن ثم كانت هناك هوة سحيقه بين الانجازات المادية ومدى تمشيها مع الآراء والأفكار السائدة. وهذه الظاهرة من التخلف الحضارى كان لها أثرها الواضح فى البيروقراطية .

ثانيا : البيروقراطية البريطانية الاستعمارية فى مصر ١٨٨٢ — ١٩٢٢

كان الغزو البيروقراطى البريطانى للادارة المصرية سابقا على الغزو العسكرى الذى جاء فيما بعد . وكانت ذريعة الغزو الأول اقتصادية فى جوهرها ومرتبطة بحالة مصر المالية وقتئذ . ففى سنة ١٨٧٦ حضر اللورد جوشين فى بعثة بهدف الحصول على بعض التسهيلات التى طلبها الدائنون الأجانب ، والتى اعتبروها ضرورية بالنسبة للترتيبات المالية جاء بها الدكريتو الخديوى الصادر فى ٧ مايو ١٨٧٦ . وقد عرض اللورد جوشين على اللورد كرومر منصب مدير الدين فى مصر . وقبل كرومر المنصب ، وحضر إلى مصر فى مارس سنة ١٨٧٧ . وكان من نتيجة بعثة جوشين هذه أن وجد الخديوى نفسه مضطراً للتعامل مع عدد من الموظفين الرسميين البريطانيين والفرنسيين .

ومرة أخرى أرسلت بريطانيا لورد دفرين إلى مصر لكى يتأكد من اتخاذ الإجراءات الضرورية التى تضمن أن إدارة أمور البلاد قائمة على أساس الضمانات التى توفر استتباب الأمن والنظام والرخاء[1] وقد كانت هناك وسيلة واحدة — فى رأى اللورد دفرين — يمكن بواسطتها إصلاح الإدارة فى مصر ، وهى وضع حكومة مصر بطريقة أو أخرى تحت رقابة وإشراف بريطانى محكم .

ويبدو أن خطة الإدارة البريطانية ، من الناحيتين النظرية والعملية ، كانت تهدف إلى جعل الإشراف والإدارة الفعلية للحكومات التابعة لها موكولة إلى هيئة من الخبراء والإداريين البريطانيين ، ووضع الموظفين البريطانيين فى مناصب استراتيجية بالجهاز الحكومى . وكانت المهمة الأساسية لهذه الفئة من الموظفين هى ممارسة الرقابة الكاملة على الحكومة . ولكى نزيد هذه النقطة تأكيدا نقول أن الإدارة البريطانية فى مصر ارتكزت على مجموعة من المنفذين البريطانيين الذين كانوا على ثقة تامة من احتفاظهم بمناصبهم وبقاء السياسة العامة الاستعمارية مركزة فى أشخاصهم .

كانت السياسة البريطانية إذن ، على غرار معظم السياسات الاستعمارية القائمة فى ذلك الوقت ، هادفة أساساً إلى حجب المصريين عن الوظائف الهامة ، أو تلك التى تتصل بالسلطة فى الجهاز الحكومى المصرى . وبذلك كان نصيب المصريين خلال الإدارة الاستعمارية لشئون بلدهم مقصوراً على الوظائف البسيطة والتافهة .

وليس أدل على ذلك من أنه فى سنة ١٩٣٠ ، وبعد مضى نصف قرن تقريبا على الاستعمار البريطانى لمصر ، يذكر تقرير لجنة ملنر أن نسبة المناصب الهامة فى الحكومة التى كان يشغلها مصريون لم تزد على الربع[٢] .

وقد احتل المستشارون البريطانيون مركزاً ممتازاً فى الحكومة المصرية ،

---

1. Lord Cromer, op. Cit., p. 341.

2. Walter Sharp, "Bureaucracy and Politics: Egyptian Model," op. cit., p. 148.

ولعله من المفيد قبل أن نسترسل فى وصف الدور الذى كانوا يلعبونه ومدى سيطرتهم على عمل الوزارات التى عملوا فيها، أن نلقى بعض الضوء على مركز المستشار ومدى النفوذ الذى استمتع به فى تقرير مصائر الأمور فى مصر .

لقد كان المفروض فى عمل المستشارين البريطانيين باعتبارهم موظفين بالحكومة المصرية أن يكونوا بمثابة مساعدين للوزير المصرى يقدمون استشاراتهم متى طلبت منهم . ولكنهم فى الواقع تجاوزوا هذا المفهوم ، وتحكموا فى عمل الوزارات بصورة فعلية . وكانوا يتلقون أوامرهم مباشرة من القنصل العام البريطانى ، الذى لم يكن مجرد ممثل دبلوماسى لبلده ، مثل غيره من رجال التمثيل الأجنبى للدول المختلفة فى مصر ، وإنما كان يمثل مركزاً للنفوذ والقوة . فقد كان وراءه ، بحكم مركز بريطانيا ، جيش الإمبراطورية البريطانية فى مصر . والنتيجة التى ترتبت على ذلك أن ما كان يراه القنصل العام البريطانى كان ملزما للحكومة المصرية . وكان يتعين على الحكومة المصرية الاستماع إلى ما كان يقوله موظفوها من البريطانيين والعمل بموجبه طالما سانده القنصل العام . وقد وصف لورد لويد دور المستشار البريطانى فى وزارة المعارف المصرية بقوله :

« ان الخديوى كان يعين وزير المعارف ثم يتركه يدير أمور التعليم فى مصر مع المستشار البريطانى ، الذى كان يمكنه ــ على ما يبدو ــ عرقلة أية مشروعات ليست من رسمه وتخطيطه » (1).

ولقد كانت آثار الرقابة التى فرضها المستشارون والموظفون البريطانيون أكثر وضوحا وأعمق أثرا فى العاصمة . أما الإدارة المحلية بالإقليم فكانت متروكة للموظفين المصريين .

ولم يكن فى المديريات مستشارون بريطانيون . غير أنه كان هناك نوع آخر

1. Lord Llyod, op. cit., pp. 16 - 17.

من الرقابة بالمديريات فرضها عـدد من المفتشين البريطانيين الذين كانوا يتنقلون فى أرجاء الدولة . وكان من حقهم التحرى ، والتفتيش، والنصح ، وإجراء أى تعديل أو تغيير فى الإجراءات التى تتبعها مجالس المديريات والبلديات ، وكان هؤلاء المفتشون بدورهم يرفعون تقاريرهم إلىمستوى أعلى منهم من المستشارين البريطانيين. وقد تعرض هذا النظام أيضاً لنقد شديد . ومن أهم ما وجه إليـه أنه كان يحـد من سلطات المديرين ويعوق تصرفاتهم إلى حد كبير ، إلى جانب أنه كان ينقص من كرامتهم . وقد أدى هذا النظام إلى خلق كثير من المشاكل المتعلقة بإصـدار القرارات والبت فى الأمور ، والروح المعنوية ، والمكانة التى يجب أن يستمتع بها المدير . وقد ترتب على هذا أنه أصبح من الصعب إيجاد الموظفين المناسبين الذين يقبلون العمل فى ظل هذا النظام .

ويذكر سدنى لو أن المدير كممثل للخديوى ، وكرئيس أعلى فى مـــديريته وكشخص ذى مكانة مرموقة فى إقليمه ، كان له الحق فى الإحترام والتقدير الكافى الذى يتطلع إليه المواطن الشرقى . على أنه لم يـكن من السهل عليه أن يحتفـظ بهيبته وكرامته أمام المفتش البريطـانى الصغير السن الذى يذهب فى أى لحظة ليجثم على صدر المدير ويراجع حساباته ، ويتحرى عن تصرفاته ويستمع إلى شكاوى مرؤسيه ضده .[1]

وبالإجمال لم يـكن هناك أمر ذو بال لا يمتد إليه سلطان المستشار . فقـد استحوذ على سلطة واسعة واختص بمسئوليات عديدة . وكان فى مركز يمكنه من فرض إرادته ــ طيبة كانت أم سيئة ــ على أى شخص أو جماعة فى الوزارة . وكان لديه دائما أقوى الأسلحة ، وهو التفوق فى القوة . ولذلك فقد كان من المعلوم جيداً أن الموظفين البريطانيين فى مصر لم يراقبوا الجهاز الحكومى فحسب ، وإنما كانوا فى الواقع هم الحكومـــة بذاتها . واستقالة محمد ثابت باشا الذى كان وزيراً

1. Sidney Low, Egypt in Transition, (New York: The Macmillan Company, 1914), p. 237.

للداخلية ، نتيجة خلاف بينه وبين وكيل الوزارة البريطانى ، من الأمثلة الواضحة فى هذا المجال .

على أن بعض الكتاب الأجانب لا يودون أن يعترفوا بأن الموظفين البريطانيين كانوا فى الواقع يحكمون مصر . فنجد أن لو **Low** مثلا يحاول تشويه هذه الحقيقة حين يقول :

« نرى مما قيل عن طبيعة الاحتلال ، إن الكلام عن أن انجلترا تحكم مصر استنادا إلى طابع الاحتلال إن هو الا إساءة استخدام اللغة . فنحن لا نحكم مصر، ولكننا نحكم حكام مصر . »[1].

فإذا فرضنا أن هذا هو الوصف الذى ينطبق على النظام الذى كان سائدا فى مصر أثناء الاحتلال البريطانى ، فإننا نرى أن لو نفسه هو الذى يسىء استخدام اللغة . فليس هناك أى فارق ذى معنى بين أن يحكم البريطانيون مصر مباشرة ، أو عن طريق وسطاء من الإداريين المصريين . فالحقيقة التى لا يمكن تجاهلها هى أن بريطانيا سيطرت على مصر وحكمتها فترة الاحتلال عن طريق الرقابة والتحكم والنصح الإجبارى .

ولا شك أنه من المفيد لهذه الدراسة أن نمعن الفكر فى الطريقة التى كانت تتبعها بريطانيا فى اختيار وتعيين رعاياها للعمل فى الحكومة المصرية . ففى أوائل الاحتلال كان هؤلاء الأشخاص يجلبون للخدمة من جميع المصادر المتاحة محليا. فكان بعضهم من العسكريين، أو من الموظفين البريطانين الذين خدموا فى وظيفة أو أخرى فى عهد الخديوى إسماعيل أو فى فترة الرقابة الثنائية . والبعض الآخر كانوا من الأوربيين الذين عاشوا فى مصر وصارت لديهم دراية بأهالى وأحوال البلاد .

---

١. المرجع السابق ، ص ٢٢٣ .

ويصف رسل باشا كيفية حصوله على أول وظيفة فى خدمة الحكومة المصرية فيقول [1].

« أثناء الشهر الذى أقمته فى مصر اختبرت كل شىء . فقمت برحلة نيلية إلى صعيد مصر على يخت ميشيل . وذهبت لصيد البط وإلى ميادين سباق الخيل ، وصالات الرقص فى القاهرة . ولذلك لم أتردد طويلا حينما سئلت عن رأيى فى العمل فى مصر . كل ما كان يهمنى هو التأكد من حصولى على درجتى الجامعية ، وتهذيب معلوماتى فى اللغة الفرنسية . وقد تمكنت من إنجاز هذا فى الصيف التالى وحصلت على وظيفتى فى أكتوبر ١٩٠٢ » . [2]

ويقدم هارولد لاسكى مثلا آخر لكيفية اختيار الموظفين البريطانيين الذين تعودت مصر أن تحصل عليهم فى تلك الفترة . فيقول أن التعيين فى إدارة مجلس شركة قناة السويس كان يستعمل دائماً كأداة لمكافأة الأعوان السياسيين من رعايا بريطانيا [3].

وبمرور الزمن أمكن لبريطانيا أن تطور سياسة الاختيار والتعيين فى الحكومة المصرية ، فأصبح من يختارون للخدمة يرشحون بواسطة الجامعات . وكانت هناك لجنة للاختيار تراجع المؤهلات وتتحقق من لياقة طالبى الخدمة . وكان من الطبيعى أن يقارن المواطن البريطانى بين فرصة الحصول على وظيفة كتابية فى هوايت هول ، وبين الاشتغال بتدريس اللغة الإنجليزية فى مصر لتلاميذ المدارس ، فيختار الاخيرة لما لها من أهمية ومكانة مرموقة ومرتب مرتفع ومعاش مضمون ومناخ مناسب وأجازات دراسية طويلة . وهى كلها عوامل كانت تستهوى خريجى الجامعات البريطانية .

---

١. أنهى السير توماس رسل باشا خدمته فى مصر كحكمدار لشرطة مدينة القاهرة . وكان قدم فى عام ١٩٠٢ أثناء دراسته بجامعة كمبردج زائراً لمصر ، وعمل كضابط فى مصلحة السواحل بالمكس .

2. Sir Thomas Russell Pasha, Egyptian Service, 1902 - 1946 (London: John Murray, 1949), p. 13.

3. Harold Laski, The American Presidency, New York: The Universal Library, 1940, p. 213.

وجدير بالذكر أن الاحتلال البريطانى لمصر لم يكن شأنه كما كان فى الهند أو بورما مقترنا بتدريب المصريين على شغل المناصب الإدارية العليا [1] .

كذلك أهمل البريطانيون متعمدين أمر تطوير نظام الحكم المحلى ، حتى يتاح لهم فرض سلطانهم على أرجاء البلاد عن طريق حكم مركزى قوى . وكان اهتمامهم بالإدارة موجهاً أساساً للسيطرة على أجهزة الأمن والدفاع والتعليم والاتصالات والمواصلات[2] . وقد بقيت البيروقراطية الوطنية بصفة عامة على حالها خلال فترة الاحتلال ، وخاصة بالأقاليم ، دون أن تتقدم كثيراً عما كانت عليه فى بداية القرن العشرين .

ويمكن أن نستخلص مما تقدم ستة ملامح هامة للبيروقراطية البريطانية فى مصر خلال تلك الفترة :

١ — البيروقراطية البريطانية فى مصر كانت بيروقراطية إستعمارية . وبوصفها هذا فقد تعمدت حرمان الرعايا المصريين من التعيين فى المناصب الحكومية الهامة ، وإبعادهم عن تصريف شئون بلادهم ، وعدم إعدادهم لتحمل مسئوليات الإدارة فيها .

٢ — كانت أهداف البيروقراطية البريطانية فى مصر مرتبطة أساساً ومتأثرة بأهداف بريطانيا الإستعمارية . ولم يكن هذا مستبعداً ، إذ من طبيعية الأمور أن تنظم البيروقراطية الإستعمارية وتسخر وفقاً للأهداف الاستعمارية القائمة وقتئذ . وكان من أسباب قيام واستمرار هذا الوضع أن البيروقراطية البريطانية كانت

---

1. Walter Sharp, "Bureaucracy and Politics-Egyptian Model", op. cit, . 148.

٢ . عين أول سردار بريطانى — الجنرال هـ . وود — قائداً عاماً للجيش المصرى عقب الاحتلال مباشرة .

فى مقدمة الوسائل المستخدمة لتحقيق أهداف بريطانيا الاستعمارية فى النواحى السياسية والاقتصادية[1] .

٣ — اتصفت البيروقراطية الاستعمارية فى مصر بالمركزية الشديدة . وكانت المركزية واضحة تماماً فى صورتها الرسمية والمادية . ويمكن إرجاع أسباب مثل هذا التنظيم إلى العوامل التى يمكن أن تيسر للقوى الاستعمارية أن تعمل وتسيطر عن طريقها على أمور المستعمرة . فقد كان على الموظفين البريطانيين أن يثبتوا أقدامهم ويؤمنوا إقامتهم فى بلد أجنبى ووسط مواطنين يحملون لهم مختلف المشاعر العدائية . وكانت رغبة البريطانيين المغتصبين فى البقاء بمصر والإقامة على مسافة بعيدة من بلدهم وفى جو معاد لهم ، تضطرهم إلى تجميع قواهم . ومن ناحية أخرى لم يكن فى وسع البريطانيين أن يعيشوا فى الأقاليم أو بين المصريين فى الريف .

٤ — تسلط الموظفون البريطانيون على الحكومة المصرية . وملكوا زمام الأمور فى أيديهم معتمدين فى ذلك على تفوقهم العسكرى . وقد لجأوا إلى أنواع مختلفة من البلطجية والتهديد بقصد ابتزاز الطاعة ، كانت كافية فى حد ذاتها للقضاء على كل محاولة للتحرر من تحكمهم وعلى كل معارضة لسلطانهم أو سياستهم أو أشخاصهم ، ولم يكن هؤلاء الموظفون مؤهلين أساساً أو ذوى خبرات كافية لتولى المناصب التى شغلوها وإنما منحت لهم المناصب لاعتبارات استعمارية محضة .

٥ — أدى قيام البيروقراطية البريطانية فى مصر إلى ظهور مركز ثقل جديد للسلطة فى البلاد فى الفترة التى كانت تتحرك فيها نحو التحرر

---

١ . نذكر على سبيل المثال أن المناصب الهامة فى الشرطة كانت مشغولة بالضباط الإنجليز . ولم يكن هؤلاء يسمحون بقيام المظاهرات الوطنية ، أو الحركات التحررية ، بل على النقيض من هذا كانوا ينكلون بمتزعميها من الشباب ، ويقاومون أى اتجاهات تؤدى إلى عرقلة أهداف بريطانيا السياسية والاقتصادية فى مصر .

والاستقلال . وعلى الرغم من اقحام بريطانيا نفسها فى كل الأمور فإنها لم تكن مسئولة رسمياً أو قانونياً عن تصرفات الحكومة . وقد أدى هذا الموقف إلى خلق جو من التوتر وعدم الوضوح فيما يتعلق بأطراف السلطة والمسئولية .

فكان يطلب مثلا إلى مصر تنفيذ سياسات لم يتح لها حرية اختيارها أو تقريرها ، ثم تلام بعد ذلك أمام الرأى العالمى إذا ثبت خطأ هذه السياسات أو فشلها .

٦ — وجهت الادارة البريطانية التعليم فى مصر نحو تخريج العدد اللازم من الموظفين . وبذلك لم تكن المعاهد المصرية مهتمة بتنشئة وإعداد جيل من المواطنين القادرين على مواجهة مطالب الحياة العملية فى شتى صورها . وترتب على سياسة التعليم هذه أن الشهادات الدراسية لم تكن وسيلة فقط للاختيار للخدمة العامة ، ولكنها كانت ترخيصاً لشغل الوظائف العامة بصرف النظر عن كفاية واستعداد الشخص وخبراته وإمكانياته وباقى اعتبارات الصلاحية الأخرى .

جهود الحكومة المصرية خلال نفس الفترة :

بدت أول محاولة من جانب الحكومة المصرية لتنظيم شئون التوظف بأمر عال صدر فى ١٠ أبريل عام ١٨٨٣ ، يختص بتنظيم وتحسين الأحوال العامة للخدمة فى مجالات الاختيار والمرتبات وظروف المعيشة [1] . وقد أورد هذا الأمر العالى نصا يقضى بأداء امتحان مبدئى كشرط للالتحاق بخدمة الحكومة . على أن هذا الأمر لم يأخذ طريقه إلى حيز التطبيق العملى لسببين :—

---

١ . للوقوف على تفاصيل أكثر متعلقة بالأمر العالى المذكور راجع البحث المقدم من محمد حمدى إبراهيم إلى مؤتمر التنمية الإدارية ، الدورة الأولى ، عام ١٩٦٣ ، (وثيقة ١١/٤، معهد الإدارة العامة) .

ا — عدم وجود العدد الكافى من الأشخاص المؤهلين الذين يمكنهم التقدم لمسابقات الالتحاق بالخدمة .

ب — عدم تمكن لجنة الامتحانات من تنفيذه [١].

وفى عام ١٩٠٢ ، أقرت الحكومة مبدأ اتخاذ الشهادات الدراسية كأساس للحصول على الوظائف العامة ، ومن ثم قضى على فكرة امتحانات التوظف. ومنذ ذلك التاريخ لم تصبح الشهادات الدراسية وسيلة فقط للتوظف، ولكنها أصبحت أيضا المعيار الوحيد للالتحاق بالخدمة العامة [٢].

على أن المؤهلات الدراسية ــ بالرغم من هذا ــ لم تكن كافية لتخليص عملية الاختيار للوظائف العامة من العوامل الأخرى التى كانت مسيطرة عليها .

---

١ . ديوان الموظفين ، التقرير السنوى عن الميزانية لعام ٥٤ / ١٩٥٥ ، (القاهرة : المطبعة الأميرية، ١٩٥٥) ، ص ٥٣ .

٢ . يشرح ملنر هذا التطور فى قوله : —

« إن تطوير المدارس سوف يؤدى إلى التغلب على الصعوبتين المذكورتين (عدم وجود العدد الكافى من الأشخاص المؤهلين ، عدم تمكن لجنة الامتحانات من التنفيذ)وذلك عن طريق زيادة عدد المرشحين اللائقين ، بينما تصبح الشهادات الابتدائية والثانوية السابق الإشارة إليها معياراً دقيقاً لمدى كفاية الأشخاص للتوظف بفضل الامتحان الحالى المرتجل . فإذا ما وضعت القواعد التى تحتم عدم شغل الوظائف الدنيا إلا بالحاصلين على المؤهل الابتدائى، وعدم شغل الوظائف التى تليها مرتبة إلا بالحاصلين على مؤهل ثانوى فإنه من المتوقع حصول تطور مرموق فى مستوى موظفى الحكومة .

« وقد اتخذت خطوة هامة فى هذا الصدد علم ١٨٩١ ،بناء على اقتراح المستر جورست، فقد صدر ديكريتو خديوى ، يحرم شغل الوظائف مستقبلا فى درجات المعاونين بالأقاليم إلا بواسطة الأشخاص الذين حصلوا فعلا على شهادة إتمام الدراسة الثانوية . وهؤلاء المعاونون هم الذين يرقون عادة إلى درجات المأمورين والمديرين. وهذا الإتجاه نحو إصلاح الخدمة العامة سوف يضمن تولى الأشخاص فى مستوى معين من التعليم ، الخدمة لأول مرة مع إلمامهم بلغة أوربية على الأقل ،ولا يمكن بحال التقليل من شأن هذا الإجراء فى دولة بيروقراطية كمصر » .

Viscount Milner, England in Egypt, (London: Edward Arnold, 13th Edition, 1926), p. 307.

فقد ظلت الاعتبارات السياسية والشخصية ، والعائلية تطغى على سياسة التوظف كعوامل أكثر فاعلية فى تقرير مصير الاختيار .

وفى ديسمبر سنة ١٩٠٧ وافق مجلس النظار على المذكرة المرفوعة من نظارة المالية الخاصة بتوزيع الاعتماد البالغ قدره ٧٢٫٠٠٠ جنيها المدرج فى ميزانية تلك السنة لتعديل الدرجات وذلك لتحسين حالة المستخدمين الداخلين هيئة العمال على الوجه الآتى : —

تـكون الدرجات فى القسم الإدارى كما يأتى :—

الدرجة	الرابعة	من	٥	إلى	٨	جنيهات
«	الثالثة	«	٩	«	١١	جنيها
«	الثانية	«	١٢	«	١٦	«
«	الأولى	«	١٨	«	٢٢	«
وكيل قلم		«	٢٤	«	٢٨	«
وكيل إدارة		«	٣٠	«	٣٥	«
ناظر إدارة		«	٣٧	«	٤٣	«

أما وظائف القسم الفنى والصناعى والقضائى فترتب بمعرفة رؤساء المصالح الترتيب الذى يرونه أكثر موافقة لهم ويرسل هذا الترتيب إلى النظارات التى يتبعونها لتعرضها هذه النظارات على نظارة المالية .

ويلاحظ على هذا النظام أنه كان بدء التحول إلى نظام الدرجات الذى لا يزال معمولا به إلى اليوم وأنه احتفظ لوظائف القسم الفنى والصناعى والقضائى بمرونة تبعاً لطبيعـة العمل فى كل نظارة أو مصلحة . أمـا وظائف القسم الإدارى فقد وحدت درجاتها وإن كان مدى هذه الدرجات قد بدا — ضيقا للغاية .

وفى عام ١٩٠٨ صدر قانون المصلحة المالية متضمنا بعض القواعد والتعليمات التى تحكم موظفى الدولة . وقد بدأ هذا القانون كمحاولة لتجميع شتات العديد من القواعد والتعليمات والقرارات المبعثرة فى عديد من المصالح الحكومية بصورة أدت إلى كثير من اللبس وتضارب الآراء والاختلاط .

إلا أنه بعد صدور قانون المصلحة المالية صدر عدد من الأوامر والقرارات الإدارية واللوائح والنصوص والتعديلات المتصلة بالموظفين والخدمة العامة .

وفى عام ١٩١٥ قدم رئيس مجلس الوزراء مذكرة باقتراح تنظيم جديد للادارات المدنية بالدولة . وقد وافق المجلس على ما جاء بالمذكرة وإنشاء لجنة تحضيرية لإعداد مشروع لائحة عامة. ولم يتيسر الاهتداء إلى ماوصلت إليه هذه اللجنة .

وبعد الحرب العالمية الأولى ، وكإحدى نتائجها المباشرة ، ارتفعت نفقات المعيشة فى مصر بدرجة كبيرة ، ولم يكن فى وسع موظفى الحكومة مقابلة هذه النفقات فى حدود مرتباتهم الضئيلة . وفى محاولة لعلاج الموقف اضطرت الحكومة منحهم إعانة غلاء . على أن المشكلة استمرت حتى عام ١٩٢١ ، حينما بدأت الحكومة فى وضع نظام مستخدميها وفقاً لأسس أكثر ثباتاً فعينت لجنة مشتركة من المصريين والخبراء الأجانب لهذا الغرض . وقد قدمت اللجنة المشار إليها تقريراً لمجلس الوزراء عن الإصلاحات المتصلة بالخدمة العامة .

وتمت الموافقة على ما جاء به فى ٣٠ يونيو ١٩٢١ .

وقد تناول التقرير ما يأتى :

أولا : أن تكون امتحانات المسابقة أساساً للتعيين فى الوظائف الحكومية .

ثانياً : ألا تكون الشهادات الدراسية أساساً لتقرير حق فى مرتبات معينة ، إنما تكون شرطاً من شروط التقدم لامتحان المسابقة .

ثالثاً : أن ينشأ جهاز يكون مسئولا عن تنظيم العمل الحكومى والإشراف على اختيار الموظفين .

كذلك تضمن التقرير جدولا للمرتبات قسم الوظائف إلى قسمين الأول يضم الوظائف الإدارية والفنية معاً ، والثانى يضم الوظائف الكتابية[1] .

ثالثاً : البيروقراطية بعد الأستقلال ١٩٢٢ — ١٩٥٢

١ — التطور التاريخى :

جاء دستور عام ١٩٢٣ خال من المبادىء المتعلقة بالتنظيم الإدارى للدولة . وقد اهتم الدستور بالنواحى الأخرى المتصلة بالانتخابات العامة ، وسلطات الملك ، ومسئولية الوزارة . ووفقا لأحكام الدستور كانت مصر معتبرة — من حيث الشكل الرسمى — دولة ديموقراطية . وقد ترك الدستور ميدان الإدارة والتنظيم الإدارى لينظمه القانون الدستورى والقانون الإدارى . فكان أن ساهم هذا الوضع فى جعل دراسة الإدارة العامة مقصورة على المبادىء القانونية ويتولاها أساتذة القانون . فبقيت الإدارة العامة فترة طويلة تدرس فى إطار هذا المفهوم التقليدى .

وكانت النتيجة الهامة التى حققتها مصر بعد الاستقلال ، هو التخلص تدريجيا من الأجانب العاملين بالحكومة ، والاستغناء عنهم أولا بأول من الخدمة العامة وتعيين مصريين فى الوظائف التى كان يشغلها الأجانب .

وفى عام ١٩٣١ ، صدرت مجموعة جديدة من التعليمات مستندة إلى التعليمات التى صدرت فى عام ١٩٢١ ، وقد فرضت هذه التعليمات قيوداً جديدة فيما يختص بالدرجات وعدد الموظفين الذى يلحقون بالخدمة . وبالرغم من هذا فإن البرلمان

---

١ . للوقوف على التفصيلات الخاصة بالمرتبات ، راجع محمد جمدى إبراهيم ، المرجع السابق .

لم يكن راضيا عن الموقف لأن مرتبات الموظفين كانت تمتص جـــزءاً كبيراً من ميزانية الدولة . ولم يكن الموظفون أسعد حالا ، فقد كانوا فى حالة من القلق وعدم الرضا نتيجة سوء الأحوال الاقتصادية ، وكانوا يشعرون بعدم الاستقرار الوظيفى بسبب تدخل الأهواء السياسية فى الإدارة .

وقد أدى هذا إلى تشكيل لجنة عليا مكونة من بعض الموظفين وأعضاء البرلمان والخبراء وكبار المسئولين . وكان عمل اللجنة الآتى :

١ — تحديد واقعى لعدد الموظفين الذين يحتاجهم العمل بالحـكومة حسب ما تتطلبه كمية العمل .

٢ — اقتراح بالتشريعات التى يمـكن أن تؤدى إلى خفض عدد الموظفين .

٣ — وضع التعليمات الخاصة بالخدمة العامة والتى تأخذ فى اعتبارها إرضاء الموظفين وتحسين حالتهم الاقتصادية .

وقد استمرت اللجنة المذكورة تعقد اجتماعاتها لعدة جلسات ، ولـكنها مع ذلك فشلت فى أن تصل إلى حل مناسب للمشكل . وقد شكلت بعد ذلك عدة لجان ولقيت نفس المصير من الفشل فى إيجاد علاج حاسم لمشكلة الخدمة العامة . فلما كان عام ١٩٣٩ أصدرت الحـكومة تعليمات جديدة حلت محل تلك التى صدرت عام ١٩٣١، وحاولت بها تعديل المرتبات بما يتفق والظروف الاقتصادية التى أحاطت بالبلاد فى ذلك الوقت ، والتى انعـكس أثرها على ميزانية الدولة . ولم يتطرق الإصلاح إلى شىء مما كان مثار الشكوى فى الجهاز الحـكومى .

وكان للحرب العالمية الثانية آثارها السيئة فى الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . وقد واجهت الحـكومة ظروف صعبة عقب الحرب أدت إلى إشاعة روح التذمر والقلق بين الموظفين ، وتسرب اليأس إلى نفوسهم . وإزاء هـذا بدت الحـكومة تلجأ إلى محاولات يائسة وعفوية لمواجهة الموقف . فنتج عنها مجهود مهلهل غير هادف من عمليات الترقيع ، والتغيير والتسكين بطريقة مشابهة

تماماً لما كان متبع سلفاً فى مثل هذه الأزمات ، دون محاولات التعمق والتنقيب عن جذور المشكلة وعلاجها العلاج الناجح . والواقع أن إصلاح الخدمة العامة لم يكن الاعتبار الأول الذى حفز الحكومة إلى العمل ، وإن كانت الخدمة العامة قد لحقها بعض النفع من آثار هذه الإجراءات بطريقة غير مباشرة . وإنما دفع الحكومة إلى هذا خوفها من تذمر الطوائف المختلفة وإضرابها عن العمل ، إلى جانب الاضطرابات السياسية ومحاولة الحكومة تحقيق كسب سياسى لصالحها الخاص. وفى تقدير الحكومة للموقف، صورته على أنه ضجر من الموظفين بدخولهم القليلة وحاولت علاجه بمنحهم علاوة غلاء معيشة .

وبالرغم من أن هذه المحاولات كانت مسكنا مؤقتا للأزمة ، فإن الأساس الذى بموجبه وضعت هذه العلاوة لم يكن سليما . ومرة ثانية أصيبت الميزانية العامة بما أثقل كاهلها ، بينما فشلت العلاوات فى إسكات الموظفين . وأصبح الذين يصيحون بصوت أعلى يحصلون على مزايا أفضل من حيث زيادة المرتبات . وفضلا عن هذا فإن الطوائف المختلفة ، والكادرات المتنوعة التى حواها تنظيم الخدمة العامة بالدولة بدأت تدخل فى منافسة . لاتستهدف الصالح العام وإنما هدفها زيادة مرتبات أفرادها . وكان الذين يصلون منهم إلى السلطات العليا يحصلون على أكثر المزايا. وصارت القواعد الخاصة بالمرتبات لا تستند إلى أى أساس منطقى ، ولا تهتم بالمؤهلات والخبرات والسنين الطويلة التى بذلت فى سبيل اكتسابها .

وللحرب العالمية الثانية نتيجة أخرى هامة فى مجال الخدمة العامة . فقد أدت الحرب ضمن ما أدت إليه من تغيير اجتماعى واقتصادى ملموس الأثر فى المجتمع إلى انهيار مكانة الوظيفة العامة . فقد أتاحت الحرب فرصا لم تكن متوقعة لكثير من العاملين بقطاع الأعمال والخدمات غير الحكومية فحققوا أرباحا طائلة ، بينما بقيت المرتبات الحكومية على ما هى عليه ولم تسجل زيادة تستحق الذكر بالرغم

من الارتفاع الواضح فى نفقات المعيشة . ولذلك بدأ الشباب يدير ظهره إلى الخدمة العامة . ولم يقتصر هذا على خدمات معينة بل امتد إلى الخدمات التى كان لها صفة الاحترام والمكانة التقليدية كالتدريس مثلا .

وفى ٣٠ يناير عام ١٩٤٤ تقدم وزير المالية بمذكرة مسهبة إلى مجلس الوزراء شرح فيها الدور المهم الذى يقوم به الموظفون بالدولة وما يصادف بعضهم من تفرقة فى الحظوظ مما يدعو إلى نشوء روح التذمر بين الموظفين وتلمسهم الوساطات والشفاعات للحصول على مزايا أفضل. وانتهى إلى الاقتراحات التى وافق عليها مجلس الوزراء وكان من بينها :

١ — حاملوا الدرجات الجامعية وما يعادلها من الشهادات العالية الموجودون الآن فى أقل من الدرجة السادسة يمنحون هذه الدرجة فوراً ويسوى ماضى خدمتهم على هذا الأساس بافتراض أنهم عينوا ابتداء بماهية ١٢ جنيها .

ولا يعين من الآن فصاعداً جامعى أو حامل لشهادة عالية معتبرة أداة للتوظف إلا فى الدرجة السادسة بماهية ١٢ جنيهاً شهرياً .

٢ — حاملوا شهادة الدراسة الثانوية (القسم الثانى) وما يعادلها الموجودون الآن فى الخدمة فى أقل من الدرجة الثامنة يمنحون هذه الدرجة فوراً ويسوى ماضى خدمتهم على هذا الأساس بافتراض أنهم عينوا ابتداء بماهية ٧٫٥٠٠ جنيه .

ولا يعين فى المستقبل حامل لهذه الشهادة فى أقل من الدرجة الثامنة .

٣ — حاملوا شهادة الدراسة الثانوية (القسم الأول) وما يعادلها يعاملون نفس المعاملة السابقة مع جعل الماهية الأولية ستة جنيهات .

٤ — حاملوا شهادة الدراسة الابتدائية يعاملون نفس المعاملة المتقدمة مع جعل الماهية الأولية خمسة جنيهات فى الدرجة التاسعة .

• — سائر الشهادات غير ما تقدم ذكره تحسن حالة أصحابها على أسس تتناسب مع شهاداتهم وتحدد أنواعها ومعادلاتها ودرجاتها ورواتبها بالاتفاق بين وزيرى المالية والمعارف العمومية على أن يقر ذلك مجلس الوزراء .

وكان هذا القرار بدء نشوء نظام تسعير الشهادات والمؤهلات. وبدلا من أن يؤدى ذلك إلى تحقيق المساواة بين الموظفين كما هدف إليه مجلس الوزراء فى ذلك الوقت كان سببا فى ازدياد التنافس بين طوائف الموظفين حاملى الشهادات والمؤهلات المختلفة بغية الحصول على أكبر تقدير ممكن لمؤهلاتهم .

وخلال تجربة الحياة النيابية التى بدأت سنة ١٩٢٣ لم تستقر الحكومات فى الحكم على نحو ما قدمنا . وكان ينقص هذه الوزارات الشجاعة، أو الوقت أو كليهما لكى تضع البرامج الهادفة لإصلاح الجهاز الحكومى موضع التنفيذ. وكان لمجلس الوزراء سلطة استثنائية فيما يختص بمسائل المستخدمين . وللأسف قصر استخدام هذه السلطة على الأحوال التى تهدف إلى المحاباة والمحسوبية بين أعضاء الأحزاب السياسية. وقلما استعملت لصالح الخدمة العامة أو لإحداث وفر فيها، أو لزيادة كفايتها ورفع مستواها .

ويجدر بالذكر أن وزارة محمد محمود باشا (١٩٣٧ — ١٩٣٩)، كانت قد شكلت لجنة برياسة عبد العزيز فهمى باشا ، لحصر المحسوبيات التى أقدمت عليها الوزارات السابقة ، وذلك بهدف النيل من تلك الوزارات . وبعد أن قامت اللجنة بدراسة الموقف تبين لها أن مثل هذه التصرفات المعيبة قد انغمست فيها كل الوزارات دون استثناء حتى وزارة محمد محمود نفسها التى بادأت بالدراسة . وذكرت اللجنة أن سحب هذه الامتيازات سوف يغضب عددا كبيراً من الموظفين من بينهم أنصار محمد محمود نفسه . ولذلك لم يتخذ أى إجراء فى هذا الشأن وأسدل الستار على عمل اللجنة واعتبر الموضوع سريا . (١)

---

١ . عبد الرحمن الرافعى ، فى أعقاب الثورة المصرية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، الجزء الثالث ، ١٩٥٥)، ص ٦٩ .

ولما اختلطت الأمور بهذه الصورة . قرر مجلس الوزراء تشكيل لجنة للأغرض الآتيـــة : —

١ — إعادة النظر فى التعليمات العامة الخاصة بالخدمة العامة .

٢ — إعادة النظر فى سياسة التعيين .

٣ — تحديد الدرجات والمرتبات على أساس الأجر المتساوى لحملة المؤهلات المتساويه ، ولتهيئة فرص متساوية للترق أمام جميع الموظفين .

وكان أن أصبحت نتائج الأبحاث التى توصلت إليها هذه اللجنه نواة القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الذى أوجد أول نظام حديث للتوظف بالدولة .

وقد تناول القانون المذكور معظم أمور المستخدمين مثل الاختيار والتعيين والترتيب، والمرتبات والترقيات والعلاوات والنقل، والخدمة العسكرية والأجازات، وأوجه النشاط المحظور على الموظف ممارسته، والتأديب وأنهاء الخدمة. . . الخ . وقد خول هذا القانون اللوائح التنفيذية سلطة البت فى عمليات الإعلان وقبول طلبات راغبي الوظائف وما إلى ذلك .

ومما يجدر ذكره أن الحكومة المصرية فى سنة ١٩٥٠ كانت قد استقدمت خبيراً بريطانياً هو المستر ا . ب . سنكر ، ليدرس نظام الخدمة العامة عندنا ويقترح الحلول المناسبة لعلاجه . وقد أعد الخبير البريطانى تقريراً مفيداً فى هذا الصدد[1] .

---

١ . جاء فى مقدمة التقرير « إن مشاكل الخدمة العامة وإصلاح الجهاز الحكومى التى تواجه مصر ليست جديدة فى حد ذاتها . فهى مشاكل عامة تمر بمثلها معظم الدول المتمدينة ؛ ولكن بدرجات متفاوتة . ففى الماضى القريب واجهت الحكومة البريطانية كل هذه المشاكل، وبعضها ما زال قائماً للآن .وفى الواقع أننى أحسست تماماً بالشبه الأساسى بين هذه المشاكل فى مصر وبين مشاكلنا الماضية أو المعاصرة . وهناك دروس مستفادة أيضاً من الخبرات التى مرت بها الدول الأخرى . على أن محاولة تغطية الموقف فى عدد كبير من الدول لن يؤدى بنا إلا إلى عموميات مجردة . ولهذا السبب ، ولأننى أيضاً قد ألفت الموقف فى بريطانيا ، فسوف أعود من وقت لآخر فأقتبس من الممارسة البريطانية التى تكونت عن خبرات بريطانية » .

لقد ضمن سنكر تقريره مقارنة بين عدد ومرتبات الموظفين فى حكومة مصر وبين زملائهم ، بالحكومة البريطانيه . وقد وجد أن مجموع الموظفين المصريين (بما فى ذلك رجال الشرطة والخارجين عن هيئة العمال) هو ٩٨٥ر٤٤٠ موظفاً، وقد بلغت اعتماداتهم بالميزانية ٧٢٠ر٤٨٢ر٧١ جنيها . وهذا يعنى أن ٢ر٢ ٪ من السكان كانوا يعملون فى الحكومة فى ذلك الوقت ، وأن حوالى ٣٥ ٪ من الميزانية كان ينفق على المرتبات الخاصة بموظفى الحكومة . وكانت الأرقام المماثلة فى بريطانية وقتئذ هى ٣ر١ ٪ ، ٩ ٪[1] .

وقد صدر القانون ١٩٠ لسنه ١٩٥١ بإنشاء ديوان الموظفين، كما صدر القانون ٢١٠ لعام ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة .

وفى النهاية ، يمكننا أن نأخذ فكرة عابرة عن حالة الموظفين فى مصر خلال سنة ١٩٥٢ من أول تقرير وضعه ديوان الموظفين بعد إنشائه . وقد أوضح التقرير بإسهاب احتياجات الخدمة العامة . وهذه الاحتياجات تتلخص فيما يلى[2] :

١ — إلغاء الوظائف والمكاتب غير الضرورية .
٢ — ترتيب الوظائف بناء على وصف سليم لها ، والدرجات والمرتبات المناسبة .
٣ — تعيين الموظفين فى الوظائف التى يصلحون لها .
٤ — حسن توزيع العمل بين الجهات الحكومية .
٥ — إعداد برامج تدريبية للموظفين .
٦ — تعزيز مركز الديوان لدى الجهات الحكومية .

---

١ . المرجع السابق ، ص ٩

٢ . ديوان الموظفين ، التقرير السنوى لعام ١٩٥٢ ، (القاهرة : المطبعة الأميرية ١٩٥٣) ، ص ٣١ — ٣٤ .

٢ — البناء التنظيمي

من الصعوبة بمكان عمل حصر شامل للهيئات والإدارات التى أوجدها الملك أو البرلمان لممارسة اختصاصات إدارية . على أن هذه الهيئات والإدارات من الناحية التنظيمية كانت تتدرج ضمن وحدات أكبر حجما تكون فى مجموعها وزارات رئيسية فى قمة الهرم الذى يمثل البناء التنظيمى للدولة . وكان الوزراء مجتمعين ومعهم رئيس الوزراء يكونون مجلس الوزراء .

ويلاحظ أن النظام الوزارى الذى بدأ فى مصر سنة ١٨٧٨ بثمانى وزارات رئيسية أضيفت إليه وزارة للزراعة فى ١٩١٣ ، ووزارة للمواصلات فى عام ١٩١٩، ووزارة للتجارة والصناعة فى سنة ١٩٣٦ ، ووزارة للشئون الاجتماعية فى سنة ١٩٣٩ . وفى خلال الحرب العالمية الثانية أنشئت وزارة للتموين ووزارة للدفاع المدنى . ثم ألغيت هاتان الوزارتان عقب الحرب . ثم أعيدت وزارة التموين مرة ثانية سنة ١٩٤٨. وفى سنة ١٩٥٠ أنشئت كل من وزارتى الشئون البلدية والقروية والإقتصاد الوطنى . وبذلك زاد عدد الوزارات التى تكون هيكل الحكومة المركزية فى مصر من ٨ وزارات سنة ١٨٧٨ إلى ١٥ وزارة سنة ١٩٥٠ .

وقد كان إنشاء هذه الوزارات الجديدة متمشيا مع ظروف التغيير الاجتماعي الذى كان يأخذ مكانه فى مصر ، وكان يتم بناء على رغبة الملك أو طلب رئيس الوزراء . وبالإضافة إلى هذا كان الملك يعين وزراء دولة فى المناسبات المختلفة . وكان هذا التوسع سببا من أسباب التوسع فى تعيين أعداد كبيرة من الموظفين ليؤدوا الخدمات المختلفة التى قامت الوزارات الجديدة لتحقيقها . ويبدو أثر هذا التوسع فى زيادة حجم الاعتمادات المالية المخصصة سنويا فى الميزانيـــة للموظفين. ويعكس الجدول رقم ٣ هذه الظاهرة خلال بعض السنوات فى الفترة مابين سنة ١٩٢٤ ، سنة ١٩٥٢ .

الجدول رقم ٣

الاعتمادات المخصصة لمرتبات الموظفين
فى عدد من السنوات مقارنة بميزانية الدولة
(اعتمادات الباب الأول) (١)

عـــام	مرتبـات ، ماهيـات أجــــور (٢)	ميزانية الدولة
١٩٢٤	١٢ر٤٥٨ر٩٧٧	٢٩ر٩٧٦ر١٨٥
١٩٣٠	١٤ر٣٦٨ر٣٩٢	
١٩٣٥	١٢ر٥٢١ر٧٣٠	٣٣ر٦٤٩ر٨١٧
١٩٤٠	١٥ر٧٩٩ر٠٠١	٤٢ر٥٥٨ر٨٨٤
١٩٤٥	٢٢ر٨٥٢ر٥١٨	٩٥ر٣٠٣ر٨٧٤
١٩٤٨	٢٨ر٢٤٢ر١٤٣	١٥٧ر٦٩٤ر٦٤٣
١٩٥٠	٣٥ر١٨٢ر٤٤٨	١٩٠ر١٩٣ر٨٠٨
١٩٥٢	٥٤ر٧٩٦ر٨١٠	٢٠٦ر٠٠٠ر٠٠٠

١ . مأخوذة من ميزانية الدولة المصرية . وزارة الخزانة .

٢ . هذه الأرقام لا تشمل المبالغ المخصصة لعلاوة الغلاء والمعاشات والمنح .... الخ . والتى كونت فى مجموعها فى ميزانة سنة ١٩٥٣/٥٢ مـع المرتبات والماهيات والأجور ٢٧٤ر٦٤٥ر١٠٠ ج . م . أو ما يعادل ما يقرب من نصف ميزانية الدولة .

وفى رأى والتر شارب أن البناء التنظيمى للبيروقراطية فى مصر كان مصمما وفقاً للنمط الفرنسى . وأن معظم الوزارات لها بناء تنظيمى داخلى نعطى به مستويات أفقية وألقاب رسمية تماثل نظيرتها بالوزارات الأخرى مثل ما هو معمول به فى النظام الفرنسى [1] . وقد يكون هذا راجعاً إلى الدور الذى قام به المستشارون وأساتذة القانون الفرنسيون الذين دعوا تباعاً لمصر بواسطة الحكومات المتعاقبة منذ أيام محمد على .

ويمكن أيضاً فهم هذا الاتجاه نحو النمط الفرنسى فى التنظيم فى ضوء سياسة التعليم التى كان معمولا بها خلال عهد محمد على . فقد كانت البعثات التعليمية ترسل إلى فرنسا ، وكان الدارسون المصريون يتأثرون بطبيعة الحال بنظام الحكم والقانون الفرنسى .

على أنه يمكن القول ، دون التردى فى الخطأ أن الإنجليز قد تركوا بصماتهم على تنظيم بعض الأجهزة الحكومية . ويلاحظ هذا بصفة خاصة فى تنظيم وزارة الداخلية ، حيث عمد الإنجليز إلى تهيئة تنظيم مركزى محكم يضمن وضع مقاليد الأمن الداخلى فى أيديهم . وقد كانت القوى الاستعمارية فى حاجة ملحة إلى هذا النوع من التنظيم المركزى لضمان سيطرتها على أمور البلاد . وبقى من بعدها كأحد الآثار التى خلفها الاستعمار فى التنظيم الحكومى بمصر .

ولا يخرج عن هذا المبدأ تنظيم الإدارة المحلية والبلدية لأنها فى ذلك الوقت كانت خاضعة للقواعد التى تضعها الحكومة المركزية .

ويمكن وصف البناء التنظيمى للجهاز الحكومى خلال هذه الفترة بأنه عبارة عن مجموعة من الوزارات تستمتع باستقلال فيما يختص بممارسة نشاطها ويربطها فيما بينها بطريقة مرنة مجلس الوزراء وبعض اللجان الأخرى . وقد تميز الجهاز الحكومى فى هذه الفترة بتجميع عدم ضخم من المكاتب والموظفين بالحكومة

---

1. Walter Sharp, "Bureaucracy and Politics: Egyptian Model", op. cit,, p. 162,

المركزية . ويقول أحد الكتاب فى هذا الصدد إن ٦٢٫٥ ٪ من الموظفين العاملين فى إحدى المراقبات كانوا مكدسين بالمكتب الرئيسى ، فى حين أن ٣٧٫٥ ٪ فقط منهم كانوا يعملون بالميدان[1] .

وتركيز هذا العدد الضخم من الموظفين فى المكاتب بالعاصمة ، لم يكن مصحوبا بنوع من التخطيط والتنسيق الفعال . فقد كان التخطيط المستمر غير متوفر فى الإدارة المركزية . ولم تكن الحاجة الملحة إلى التنسيق ملموسة فى القاهرة وحدها ، وإنما كان الحال كذلك أيضاً فى الخدمات الميدانية حيث يكون التنسيق بين عمل الادارة والوزارات المختلفة بمثابة تعبئة لجميع القوى فى الاتجاه الصحيح بقصد تحقيق أهداف الادارة الكبرى .

وحتى مجلس الوزراء ، فإن ظروفه للأسف لم تمكنه من أن يعمل كأداة تنسيق بين عمل الوزارات المختلفة سواء فى العاصمة أو بالميدان . ذلك لأن التعاقب السريع لتشكيل المجالس جعل مدتها قصيرة الأجل . ولا تمكن من تخطيط سياسة معينة ومتابعة تنفيذها حتى تحقق أهدافها بنجاح .

ومما زاد المشكلة حدة أن الحكومة قلما كانت رياستها مناطة برئيس وزراء متفرغ كلية لهذه المهمة . فبدلا من أن يكرس جهوده لمنازلة المشاكل الهامة المتعلقة بمنصبه كرئيس للحكومة ، كان فى العادة يختص بعمل وزارة أو وزارتين إلى جانب الرياسة ، من هذا نرى أنه من بين ٦٧ رئيس وزارة الذين تعاقبوا على الحكومة فى مصر فى الفترة من ١٨٧٨ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، اختص ٤٥ بمسئولية وزارة و٢٦ بمسئولية وزارتين إلى جانب الرياسة . ولم يقنع سوى ستة منهم فقط بمسئوليتهم كرؤساء للوزاره .

---

١. على فؤاد احمد ، « الأداة التنفيذية وأثرها فى تأدية الخدمات العامة » ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٦٥ — ٧٧ .

وعلى ضوء ما تقدم نجد أن رئيس الحكومة كان مشغولا بمهام متفرقة ، منها مسئوليته كرئيس وزراء ومسئوليته عن سياسة حزبه ، وواجباته البرلمانية ، والتزاماته الشعبية واتصالاته الجماهيرية ، ونشاطه الاجتماعى .

وما تبقى من مجهود كان يوزع على تصريف الأمور بوزارة أو وزارتين إن اتسع الوقت لذلك .

ولا يتوقع بعد هذا توفر الوقت والمجهود الكافى لدى رئيس الوزراء لتناول مشاكل الجهاز الحكومى والسياسة الإدارية فى جديه وعمق . ومن ناحية أخرى لم يكن لديه الآجهزة المتخصصة المتفرغة ، مثل ديوان الموظفين ، أو جهاز للادارة العامة ، أو هيئة مركزية للتنظيم ، يمكنها أن تعمل على مقربة منه كهيئة استشارية له تمـــده بالمعلومات والدراسات المتصلة بالإدارة والتنظيم والعلاقات بين الوزارات .

ومن الواضح أنه لم تكن هناك سياسة ثابتة فيما يتعلق بأنشاء الإدارات بالوزارات المختلفة أو تحديد اختصاصاتها . وهذا راجع إلى عدم استقرار سياسة الوزراء الذين تعاقبوا على هذه الوزارات . وكلما ولى وزير جديد الوزارة لم يكن يتردد فى اعادة تنظيمها ، وبدون مبرر أحيانا . وبذلك أخذت الإدارات ـ حديثة وقديمة ـ تتأرجح من وزارة إلى أخرى وفقا للأهواء المختلفة [١] .

والدارس للجهـاز الأدارى يلحظ أيضـاً ملامح الازدواج وتضـارب الإختصاصات فى العمليات الإدارية . وفى داخل تنظيم الوزارة الواحدة يمكن تبين ملامح الخلط والتداخل ، وعدم التوازن بين السلطة والمسئولية ، والمركزة الشديدة لمختلف العمليات ، والافتقار إلى الطرق والإجراءات المبسطة لأداء

---

١ . نذكر بصفة خاصة هنا مصلحة السجون ، التى نقلت عدة مرات من وزارة إلى أخرى ؛ كانت فى خلالها تسير فى خطى الفريق محمد حيدر باشا ، الذى اتصف بنفوذه السياسى فى تلك الفترة .

الأعمال ، وغيرها من المشاكل التنظيمية التى تعانى منها معظم الوحدات الإدارية بالجهاز الحكومى .

وبجانب هذه المثالب أو العيوب التنظيمية، توجد عيوب أخرى يمكن ارجاع أسبابها إلى التنظيم الداخلى للادارات . فقد كانت معظم الوزارات متشابهة إلى إلى حد كبير فى تنظيماتها الداخلية . فهى فى العادة مقسمة إلى عدة إدارات وأقسام تقوم بالأعمال التنفيذية المتصلة بأهداف واختصاصات الوزارة . وإلى جانب هذه الوحدات هناك عدد من الوحدات التى تؤدى أعمالا مساعدة ومتشابهة فى جميع الوزارات مثل إدارة الميزانية والمستخدمين والحسابات والتفتيش .

والملاحظ أن العمليات الإدارية داخل المصالح والإدارات كانت مصابة بكثير من العلل الإدارية. هذه العلل يمكن أن نلخصها فى التعقيد، الإزدواج ، البطء ، والإنعزالية ، والتزمت فى تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات ، وسوء معاملة الجمهور . وهى أمراض سببها سوء الاختيار ونقص التدريب وضعف الروح المعنوية لدى الموظفين ، وعدم مسايرة القوانين واللوائح للتطور ، وسوء التنظيم ، والافتقار إلى الطرق والوسائل الحديثة فى انجاز الأعمال .

وقد أدى التنظيم الهرمى للأجهزة الادارية إلى قيام عدة أهرامات متجاورة ومتصلة فى شكلها وإن كانت مستقلة أو منعزلة فى عملها . لا يتحقق بينها من التعاون أو التنسيق إلا ما تفرضه الظروف الملحة كالرغبة فى الاحتفاظ بالحكم، أو الكوارث فى بعض الأحيان . ولم يستأثر الرؤساء بالسلطة فقط داخل هذه التنظيمات وانما ضنوا بالاتصالات وبالمعلومات المفيدة ، واتجهو نحو تجميع أكبر عدد من العاملين تحت إمرتهم فى شغف كبير إلى بناء إمبراطوريات مستقلة من إدارتهم .

وأصبح الهرم الوظيفى يمثل طبقات من الموظفين مفروض بعضهم على البعض الآخر فى طريقة تقليدية تشبه الحياة الأسرية . ولم تقتصر نتائج هذا الوضع السيء

على إرهاق الميزانية ، وإنما نتج أيضاً عنه ضياع الوقت والجهد وشيوع المسئولية . فالرخصة مثلا تذهب من الإدارة المختصة فى الوزارة إلى المديرة فالمركز فالنقطة فالعمدة . وقد يتضح أن صاحبها يقيم فى قرية أخرى مجاورة ولكنها تابعة إلى مديرية أخرى . فتعود فى نفس الاتجاه وتتسلق نفس السلم الإدارى الذى هبطت منه ، لتبدأ المرحلة من جديد فى طريقها عبر الطبقات الإدارية المختلفة بالمديرية الأخرى ، مع ما فى ذلك من تعطيل وجهد ومال ينفق دون فائدة . وكان يمكن أن تقطع الرخصة خط العرض بين القريتين لو أن التنظيم الإدارى يسمح بذلك .

وإلى جانب ما تقدم ، لم يكن هناك جهاز مركزى للخدمة العامة . فقد أنشىء ديوان الموظفين سنة ١٩٥١ . وكانت وزارة المالية بما لها من الوصاية على الميزانية العامة مسئولة عن شئون التوظف . ومع هذا فان هذه الوزارة لم تمارس نشاطاً إشرافيا فعالا فى هذا المجال مثلما تفعل وزارة الخزانة فى بريطانيا [1] . فلم يكن هناك موظف دائم متخصص ، مثل وكيل الخزانة الدائم فى بريطانيا ، مسئولا عن شئون الخدمة العامة . وعلى العكس كانت كل وزارة معتبرة وحدة مستقلة ولها إدارة مستخدميها التى تختص بشئونهم . وبذلك كانت مسائل المستخدمين فى الدولة شائعة بين إدارات عديدة . وكان مديرو المستخدمين فى معظم الحالات يصلون إلى مناصبهم لا عن الطريق الكفاية ولكن بالتدرج التلقائى من بداية السلم إلى نهايته . ومع التسليم بأن بعض مديرى المستخدمين كانوا أشخاصاً ملمين وقادرين على العمل ، إلا أنهم وصلوا إلى هذه المناصب دون أى تدريب . وكانت المبادىء الحديثة فى إدارة المستخدمين وما يتصل منها بالإعلان والاختيار والتديب . والاعتبارات الإنسانية وما إليها ، غير معروفة لديهم . وبذلك لم تسمح حالتهم بإحداث أى تطوير يذكر فى نظام الخدمة العامة . وإلى جانب هذا كان أغلب العاملين فى إدارة المستخدمين يمثلون فئة الكتبة الذين تملك منهم الروتين

---

1. See, T.A. Critchley, The Civil Service Today, (London; Victor Gottancz Ltd., 1951), p. 106.

المعقد وجمدت التعليمات البالية تصرفاتهم . وفى ظل نظام كهذا يمكن التنبوء بنتائجه السيئة من ضياع الوقت والجهد والمال دون أى عائد يذكر .

وعلى الرغم من أن تنظيم وعمل إدارات المستخدمين هذه لم يكن قائما وفق أسس موحدة معمول بها فى الدولة ، إلا أنها كانت تتشابه فيما بينها من حيث عدم وجود أى خطة لديها للاختيار والتعين والترتيب . وبالطبع لم تكن مثل هذه الإدارات تمارس أى نشاط يتصل بالبحث والدراسة فى مجـــال المستخدمين . وكل نشاطها كان ينحصر فى تعيين الموظفين الجدد ، الذى كان يتم عادة وفق رغبات وتوصيات رجال الأحزاب السياسية . وقد سار العمل على أن يقترن طلب الاستخدام ببطاقة أحد السياسيين المعروفين ليتم التعيين فورا .

وكانت الوظيفة الثانية لإدارات المستخدمين هى حفظ ملفات الموظفين . وقد كانت هذه العملية مذهلة للغاية لسوء حال المحفوظات ، وعدم اعتماد الحفظ على أى نظام أو طريقة بعينها ، وقيام الأرشيف على أساس شخصى بحت ، بحيث لا تتيسر الاستفادة من محفوظاته إلا للعاملين به . وهكذا كانت الملفات تبدو وكأنها مخلفات العصور القديمة ، أو كأنها أوراق أثرية ، مكتوبة بخط اليد وبأحبار مختلفة الألوان ، وأغلفتها ممزقة ، وأوراقها مبعثرة بداخلها وتمتد إلى خارجها فى شتى الاتجاهات . ولم يكن غريباً أو مستبعدا أن ترتكب أفحش الأخطاء فى ظل نظام الحفظ هذا .

والوظيفة الأخيرة لإدارة المستخدمين كانت تنحصر فى مواضيع الميزانية والترقيات والتنقلات الخاصة بالموظفين .

والواقع أن الحديث عن الخدمة العامة والموظفين لا يمكن أن ينتهى دون الإشارة إلى حقيقة هامة ، وهى أن النظام المتبع فى الخدمه كان يعكس أنماط السلوك المتعارف عليها والعوامل والظروف السائدة فى البيئة والبناء الاجتماعى المصرى . فقد كانت الخدمة العامة ديمقراطية فى أضيق نطاق . لأنها فى الواقع

كانت مقسمة إلى بضعة مستويات ، بقيت للاسف الشديد ــ وبعد ثلاثين عاما من الحياة الديمقواطية المزعومة ــ أشد ما تكون انفصالا وتميزا عن بعضها البعض. فقد كان كل من هذه المستويات المنعزلة يمثل فئة من الموظفين الذين مروا بمرحلة تعليمية معينة . وكانت فرص الالتحاق بالوظائف المعينة متوقفة على فرص التعليم التى أتيحت للفرد ، وهذه كانت مرتبطة بحالته الإقتصادية ، لا بقدراته واستعداده على نحو ما قدمنا .

٣ — حركية البيروقراطية واتجاهاتها .

ما زالت البيروقراطية قبيل الثورة تستحق الدراسة عن قرب . والصفحات التالية محاولة للتركيز على بعض الملامح الهامة ونقط الضعف والأمراض المتوارثة التى احتواها البناء البيروقراطى فى مصر . ونعنى بالضعف والأمراض الاتجاهات وأنماط السلوك والتصرفات التى ظهرت واستمرت تثقل كاهل الجهاز الحكومى نتيجة عدم وجود سياسة وقائية مخططة .

وأهم هذه الملامح التى تميزت بها البيروقراطية تبدو فيما يأتى :

المركزية : من أبرز سمات البيروقراطية المصرية أتجاهها الشديد نحو المركزية الكاملة . فقد سعت الحكومة المركزية إلى إقامة أنظمة مركزية معقدة فى محاولة للسيطرة التامة على أمور البلاد . وأستأثر كل رئيس بأكبر قدر ممكن من السلطة ليصبح المتصرف الوحيد فى سائر الأمور . وتفنن الموظفون بالمتسويات الإدارية المختلفة فى تصميم عديد من التعليمات المسهبة التى تهدف فى النهاية إلى إقامة صرح منيع من النظام المركزى .

وتجمعت فى العاصمة كل خيوط السلطة . ووجد العاملون بالميدان أنفسهم مضطرين للرجوع إلى رياستهم المركزية فى جميع الأمور ، بالرغم من أنهم أكثر علما بالمشاكل المحلية وأكثر التصاقا بها وفهما لهـا من الرؤساء بالعاصمة . وقد أدى هذا الحال إلى تأخير أنجاز الأعمال ، وإلى زحمة المكاتب الرئيسية بالتافة من

الأمور حتى أصبحت أشبه بعنق الزجاجة ، وإلى امتصاص وقت كبار الموظفين فى مراجعة تفصلات وأمور ليست على مستواهم .

ومن ناحية أخرى ساءت الروح المعنوية لدى الموظفين ، وقتل فيهم الحماس وروح المبادأة واضمحلت شخصيتهم فى العمل . وكانت الرغبة واضحة فى دفع المسئولية فى شتى الاتجاهات . فصغار الموظفين يدفعون بها إلى أعلى ، والرؤساء يدفعون فى الاتجاه العكسى دون توقف .

وهكذا كانت المسئولية على المشاع ، ومن العسير تحديدها بالنسبة لبعض الموظفين الذين لم يفشلوا فى الإلقاء بها فى الوقت المناسب إلى المشرفين عليهم . وهؤلاء بدورهم أراحوا أنفسهم بإمرارها إلى طبقة ثانية أعلى منهم ، حتى تختفى فى مكاتب المصالح والإدارات الرئيسية .

التعقيد : اتصفت الإدارة الحكومية بالتعقيد الشديد . والتخلف ، والتقيد بحر فيه التعليمات . فقدصمم الرؤساء فى المستويات المختلفة انظمة وتعليماتعديدة تهدف كلها إلى جمع كل المعلومات والأخبار فى مكاتبهم. وقد عين موظفون للتأكد من تنفيذ اللوائح والتعليمات حرفيا . ونسى هؤلاء للأسف عناصر الإدارة الهامة الأخرى مثل الاقتصاد والكفاية . وقد أدى هذا الاهتمام الشديد بالضوابط والتعليمات إلى أن يبذل الموظفون فى المستويات المختلفة قصارى جهدهم للظهور بمظهر المتمسكين بتنفيذ اللوائح والتعليمات حتى يتجنبوا غضب رؤسائهم .

وكان من نتائج هذا أن تجمدت العملية الإدارية وأصابها الشلل ، وأصبح مألوفا أن تتعامل الادارات والأقسام بالمصلحة الواحدة والمبنى الواحد مع بعضها فى تصريف أمور العمل اليومية بخطابات رسمية حتى فى المسائل العادية. وتعددت عوائق الاتصال وحالت دون الاتصال الشخصى الفعال ودون تبادل المعلومات على أساس من المرونة والثقة والسرعة كما هو الحال في الإدارات الحكومية الناجحة أو في إدارة الأعمال .

وقد أدت هذه الاتجاهات المكتبية إلى جذب الأنظار بعيدا عن صلب العمليات الادارية وبعيدا عن تناول المشاكل القائمة وإلى محاولة دفع كل المشاكل والقرارات المتصلة بها إلى رؤساء المصالح. وقد صارت بعض الشمارات الداعية إلى الدعة والمسالمة تتردد كثيراً فى أوساط الموظفين ويرضى بها الرأى العام، وأصبحت أحد معايير التقدم الوظيفى والترقية فى بعض الأحيان، وكانت مدة الخدمة فى ذاتها فى مقدمة هذه المعايير .

التواؤم: كان التواؤم والطقوس الادارية المرعية أحد أنماط السلوك البيروقراطى التى ظهر أثرها الواضح. وقد أدى هذا إلى أن الوسائل أصبحت فى نظر الموظفين غاية فى حد ذاتها . ومن آثارها أن جل الموظفين تقاعسوا عن تحقيق الأهداف وصار كل همهم أن يخلصوا أنفسهم من مسئوليات العمل الموكل إليهم دون ربط هذا العمل بالأهداف التى تسعى الإدارة لتحقيقها . ومن ثم فقد عزف الموظفون عن الإلتجاء إلى حسن التصرف أو الحيدة عن الروتين الموضوع . ومن ناحية أخرى فإن النظم السائدة والقوانين التى تحكم الموظفين جعلت من العسير جداً فصل الموظف غير الكفء ، أو غير المنتج ، أو المهمل . حتى بدت الوظيفة الحكومية وكأنها تأمين ضد العمل .

ونظرا لشعور الموظفين بالأمن التام فى ظل هذا النظام ، فقد ذهبت عنهم روح النضال والمنافسة التى هى عماد حيوية المنظمات ونشاطها واستمرارها وأزدهارها وتفشى الخمول والكسل والدعة بين طبقة القادة وكبار المنفذين . وأصبح طلب معلومات — ناهيك عن الخدمة — من ادارات الحكومة وتوقع وصولها فى وقت مناسب أمرا يخالف الأنماط السائدة فى العمل .

ويمكن أرجاع هذا الحال إلى أن الموظفين قد وصلوا إلى درجة من الأمن — الذى هو أصلا مطلب أساسى للانسان فى الحياة ليعمل وينتج فى رضا وسعادة — تفوق الحد الذى ينقلب بعده الأمن من مطلب ضرورى إلى شر يجب تجنبه . وقد أدى هذا إلى أن الأجهزة المختلفة أصبحت محافظة أشد المحافظة ، والتزمت الطرق

المتبعة فى تصريف الأعمال سننا معينه لا تحيد عنها . وأصبحت الرغبة فى الإبقاء على الأمر الواقع وبقاء الحال على ما هو عليه غاية فى حد ذاتها . وكان من المألوف بعد الثورة ، مع محاولات التغيير العديدة ، أن نسمع قدامى الموظفين من ذوى الأفكار التقليدية المحافظه يعارضون التجديد الذى سرى فى اداراتهم بحجه أن النظام القديم ظل معمولا به خلال العشرين أو الثلاثين سنة الماضية دون أى تغيير: هذا المنطق نفسه كان من أقوى الأسباب الداعية لتجديده وتطويره .

تعيين الأقارب والأصدقاء والمحاسيب : يبدو من العسير تحديد التاريخ الذى أصبحت فيه ممارسة التعيين بالمحسوبية وتعيين الأقارب والأصدقاء اجراءات ذات أثر فى كيان النظام البيروقراطى. على أنه من المسلم به أن تعيين الأقارب والأصحاب والأصدقاء وشتى أنواع المحاباة التى ترجع لصلات القربى أو الدين أو المكانة الاجتماعية أو الصداقة قد سبقت فى دخولها النظام البيروقراطى التعيين بالمحسوبية . فهناك أدلة كافية على أن الأقارب والأصدقاء كانوا يقصدون الخديوى وبلاطه طالبين المساعدة فى الحصول على المراكز والوظائف بالدولة .

وبعد الاستقلال ، استمر السياسيون المصريون لا يرون فى مثل هذه التعيينات ما يدعو إلى العدول عنها. فنجد سعد زغلول مثلا يقول : « إنى لآسف كل الأسف لأن أقاربى غير أكفاء وإلا لكنت عينت منهم فى كل مكان ولكان عندنا حينئذ إدارة زغلولية بكل معنى الكلمة ؛ إسما ومعنى ودما.» ويقول أيضاً إنى عازم عند تعادل الكفايات والمقدرة أن أوثر دائما قريبا لى لأنى حتما أكبر ثقة به لإنقاذ سياستى والعمل فى الوزارة حسب آرائى . [١]

---

١ . عبد الرحمن الرافعى ، فى أعقاب الثورة المصرية ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، الجزء الأول ، ١٩٥٩) ، ص ١٦١ .

أما بالنسبة للمحسوبية ، فإنه من الممكن أن نقرن ظهورها بصورتها العامة بقيام الأحزاب السياسية وبدء نظام الحكومة الحزبية فى سنة ١٩٢٣ . فقد سجل التاريخ منذ ذلك الوقت وقائع عديدة تثبت تدخل أعضاء المجالس النيابية فى الجهاز الحكومى بقصد تعيين أنصارهم السياسيين لقاء ما قدموا من مساعدات لهم أثناء عملية الإنتخاب . وهذا النوع من التعيينات فى الواقع لم يكن أساسه الروابط العائلية أو صلات الصداقة والزمالة مثلا ، وأنما كان مرجعه الضرورة السياسية .

وفى ظل مثل هذا النظام تصبح العناصر الهامة للاختيار ، مثل ملاءمة الموظف للوظيفة ، أمورا ثانوية فى نظر هؤلاء الأشخاص . فلم يترددوا فى منح الوظائف التى كانت تتطلب خبرات أو مهارات فنية لأشخاص على شاكلتهم كل خبرتهم تصيد الأصوات فى الانتخابات . وهكذا كان الناس يعينون فى وظائف الدولة لا لأنهم شخصيا يلاءمون هذه الوظائف ولكن لأنها بالذات كانت تناسب هواهم .

وبمر السنين زادت الأهمية السياسية للمحسوبية ، وصار لها وزن سياسى لا يمكن إغفاله بعد أن ظهر الارتباط الوثيق بينها وبين الاحتفاظ بمقاعد البرلمان[1] .

وهكذا يمكن أن نستخلص حقيقة هامة . فحيث لا يتوفر نظام صالح وفعال ومعترف به للاختيار والتعيين والترقى ، تصبح الوظائف بالدولة عرضة للاغتصاب بقصد استعمالها كمكافآت للأنصار والأتباع والمحاسيب، أفرادا كانوا أم جماعات .

---

١. صرح أحد زعماء حزب الوفد البارزين أثناء محاكمته عام ١٩٥٣ ،بأن العرف لم يقصر — بالنسبة للأحزاب السياسية — على إعادة الأنصار السياسيين الذين فصلوا إلى وظائفهم عقب عودة الحزب للحكم، بل كانت الأحزاب تذهب إلى أبعد من هذا فتصرف لهم المرتبات عن المدة التي قضوها خارج وظائفهم الحكومية .

وقد ترتب على هذا المسلك وجود عدد معين من الموظفين فى الحكومة من بين الوفديين ، والمنتمين لسائر الأحزاب الأخرى ، يخلف بعضهم البعض بطريقة دورية مع وصول الحزب لمقاعد الحكم أو خروجه منها .

وطبيعى أن السراى أيضا كان لها دورها وأثرها فى إفساد الجهاز الحكومى. وكان الموظفون المتصلون بها — سواء بالملك أو بحاشيته — أو يتجسسون لحسابها ، ينعمون بالحماية والحظوة فى الجهات التى يعملون بها . وكانوا يتسلطون على العمل سواء علموا كيف يصرفونه أم جهلوا ، ويفرضون رأيهم — بالخير أو بالشر — دون معارضة أو مقاومة لنفوذهم القوى .

وقد أستبد القلق بالكثيرين من الموظفين نتيجة هذا الحال . وخاصة أن الأحزاب السياسية كانت تتدخل فى الإدارة وتستغل الموظفين فى تحقيق مصالح حزبية ، وتستعمل الاعتمادات المالية المخصصة للمشاريع العامة لتنفيذ بعض المشاريع الخاصة ، وتمنح العطاءات الحكومية لأشخاص بذاتهم فى مقابل شخصى سواء أكان تأييدا سياسيا أو ماليا .

ضعف المرتبات : المرتبات الضعيفة لها أثرها الواضح فى ضعف مستوى النزاهة لدى الموظفين ، وهو أحد سمات النظام الذى كان قائماً قبل الثورة . فقد كان الموظفون يمارسون عملية رشوة وكسب غير مشروع لكى يعوضوا بها المرتبات الضئيلة التى كانوا يتقاضونها . وهكذا أصبحت الرشوة حقيقة تؤدى وظيفة هامة بالنسبة لجماعة الموظفين .

وفى نفس الوقت كانت مرتبات الموظفين ومعاشاتهم تمتص أكثر من ثلث ميزانية الدولة . وأصبحت الحكومة أمام مشكلة ضخمة . فهى من ناحية قد تسببت فى ازدياد مطالبة الجمهور بجهاز حكومى صالح وعلى مستوى عال من الكفاية ، ومن ناحية أخرى زادت مطالب موظفيها المتعلقة بإدخال تحسين ملموس على المرتبات وظروف العمل .

ويرتبط أيضاً بموضوع المرتبات ، الفروق الواضحة التى كانت قائمة بين المرتبات فى المستويات المختلفة . حيث كان الموظف بالدرجة الأولى يبدأ مرتبه بـ ٩٦٠ ج.م ، أو ما يعادل أكثر من ١٣ ضعفاً بالنسبة لمرتب الكاتب بالدرجة التاسعة الذى كان مرتبه يبدأ باثنين وسبعين جنيهاً سنوياً . وهذا الفرق الواضح فى النسبة أكبر بكثير جداً من الفروق الموجودة ببعض الدول الأخرى[١] .

وقد ساهمت الحرب العالمية الثانية فى ظهور مشكلة المرتبات بصورة أكثر حدة . فقد أتت الحرب بفرص اقتصادية ثمينة بالنسبة لعدد كبير من المواطنين ، وبدأ نوع من الرواج الاقتصادى بين بعض الطوائف التى تتعامل مع الجيوش أو تتجر فى مخلفاتها أو يتصل نشاطها بتموينها وتجهيزها . ومن ثم بدأ الموظف الحكومى بمرتبه الضئيل غير قادر أن يحيا نوع الحياة التى يستمتع بها غيره ممن لا يعملون بالحكومة . وفضلا عن هذا فقد كان من نتائج الهزات الإجتماعيه التى نتجت عن ظروف الحرب أن تغيرت النظرة إلى الأعمال الحرة وقطاع الأعمال، وأصبح الشبان من خريجى الجامعة أكثر رغبة فى ممارسة هذا النوع من النشاط الذى كان يدر دخلا أكثر مما تدره الوظيفة الحكومية .

٤ — الموظف

احتل الموظف العام منذ القدم مكانة مرموقة فى النظام الاجتماعى المصرى . وليس بغريب أن نجد أن إحدى تحف الفن المصرى القديم تمثل الموظف برأسه المستدير وعينيه الجاحظتين ، وسمات الحزم الدالة على قوته ونفاذ كلمته[٢] .

وهذ بالطبع يعكس الدور الذى يلعبه الموظف الحكومى فى حياة المصريين باعتباره المنظم للرزق والقوت والمتحكم فى مصائر الأمور .

---

١ . فى الولايات المتحدة مثلا ، نجد النسبة بين الدرجة الأولى (٢٫٥٠٠ دولارا) والدرجة الثانية عشر (١٤٫٨٠٠ دولارا) أقل من ستة أضعاف .
See, U. S. Civil Service Commission, Classification in a Nutshell, (Washington, D. C., U. S. Government Press, December, 1951), p. 17.

٢ . نعنى تمثال الكاتب المصرى القديم الجالس القرفصاء .

والمفروض أن الموظف خادم عام ، أو هكذا يجب أن يكون . ولكنه إلى جانب ذلك أشياء كثيرة أخرى . فالموظف فى غير ساعات العمل يؤدى أدواراً عديدة وهامة فى المجتمع فهو عضو فى أسرة أبا أبنا أو أخا أو قريبا ، وهو عضو فى قريته أو حيه وعضو فى هيئة أو جماعة أو أكثر ، ويتردد على ناد أو مقهى أو ملهى وله ذمرة وأصدقاء مقربون . وبجانب هذا فالموظف مواطن مثل كل مواطن آخر لا يشغل وظيفة عامة له حقوق وعليه واجبات فى المجتمع ، وانتماء الموظف إلى الحكومة قد يتعارض مع إنتمائه إلى هذه المنظمات الأخرى . ومن ثم سنحاول أن ننظر إليه عن قرب فى حدود هذه الفكرة .

ويبدو من تتبع تاريخ البيروقراطية المصرية أن الموظف كان ينعم بنوع من الحياة السهلة خلال الحكم العثمانى . فى حالات قليلة كان الموظف يتقاضى مرتبا، أما فى معظم الحالات فقد كان للوظيفة مكانة مرموقة ، وكان لديه السلطة التى تمكنه من جمع الأموال والجزية فى حدود منطقته ، فيعطى الوالى ما يخصه ويحتفظ بالباقى لنفسه . وكانت حصيلة دخله تزداد عن طريق جمع بعض العوائد عن أعمال رسميه تؤدى لأفراد من الجمهور . لذلك كان شراء الوظيفة أمراً شائعاً فى عهد الأتراك، وكان الموظف بالتالى ينظر إليها على أساس أنها ملك له بما يتصل بها من تصرفات وأسرار ودخل .

وكذلك كان ينظر إلى المكتب الذى يمارس فيه مهامه ، وكان هذا من أسباب غطرسة الموظفين الأتراك فى تعاملهم مع الجمهور ، فقد كانوا أرباب السلطان وأصحاب الأمر والنهى . وبذلك غابت فلسفة الخدمة العامة من الصورة، وبدا الموظف سيدا متكبراً منعزلا عن الشعب .

ولعل الكثير من مساوىء الإدارة التى وصلت إلينا على مر الزمن راجعة إلى هذه البذور الفاسدة التى وضعها العثمانيون . ومن السهل أن نفهم الكثير من هذه المساوىء فى إطار الفكرة التى كانت سائدة عن الموظف ، مثل سوء معاملة الجمهور والتعالى عليه والاعتقاد الخاطىء بأنه سيد لا خادم، وعدم رغبته فى أفادة

غـــيره ، وإحجامه عن التعاون ، وإنصرافه عن التدريب ، وقضائه الأعمال نظير مقابل .

فلما احتل الإنجليز مصر، أخذ هذا النوع من الموظفين العثمانين فى الإنقراض. فقد جعل الانجليز الشهادات الدراسية أساس الإلتحاق بالخدمة إبتداء من سنة ١٨٨٣ . ويبدو أن الهدف من هذا الإتجاه لم يكن ضمان حصول طالب الوظيفة على مؤهل فحسب وإنما أيضاً كان وسيلة للرقابة على المسئولين عن التوظف .

وبالرغم من أن هذه الطريقة لم تهتم كثيراً بمدى ملاءمة الموظف للوظيفة ، إلا أنها دون شك كانت معياراً يضمن نوعاً من المساواة والعدالة فى شغل الوظائف العامة .

وقد اتجه كثير من الشبان نحو الخدمة العامة . ولم يكن الحافز الأول لهم على ما يبدو هو الرغبة فى خدمة الجمهور ، أو الايمان بالخدمة العامة ، بل كان الدافع الأساسى وراء سعيهم هذا هو عوامل الأمان والاستقرار التى يتيحها العمل الحكومى، حيث كان يمكن بمجهود ضئيل أن يحصل الموظف على دخل ثابت مع ضمان بقائه فى وظيفته وتعذر فصله أو الاستغناء عنه .

وقد استمر الحال على هذا المنوال بعد الاستقلال. وكان الشبان الذين يبحثون عن الوظائف يجدون أنفسهم فى غنى عن التنافس والتحدى طالما أن وظيفة الحكومة سهلة المنال . وانعكس هذا على حياة شباب تلك الحقبة . فكان الواحد منهم بعد إنتهائه من الدراسة الثانوية عادة يقضى معظم وقته فى المقهى ، وهناك يمكنه شراء فنجان قهوة بقرش واحد ليقضى ما شاء من الوقت جالساً لا يعمل شيئا ، وإنما يقتل الوقت مع رفاقه وأصدقائه . وكانت هذه وسيلة سهلة وزهيدة التكاليف حيث يجتمع الشبان حول منضدتهم يخوضون فى السياسة ويناقشون شتى الشئون ، وكانت هـــذه الجلسات بالطبع تنسيهم أيضاً ما سبق أن تعلموه فى مدارسهم .

وأحياناً كان الواحد منهم يشعر بحاجته إلى العمل ، بالرغم من أن الحياة فى المقهى قد أكسبته عادة غير صحية وهى البطالة . ولما كان علمه لم يؤهله لوظيفة معينة ، فقد كان عادة يسعى وراء الحصول على وظيفة سهلة . . . وظيفة حكومية .

فنى ظل العمل الحكومى كانت أهم التزامات الموظف أن يكون فى مكتبه ست ساعات يوميا . أما بعد ذلك فكان لديه وقت كاف للنوم صباحاً وبعد الظهر ووقت للجلوس على المقهى ، وربما وقت للدراسة المسائيه إذا كان متحمساً لها . ولديه بعد ذلك أجازات رسمية وعطلة سنوية مضمونة .

وكان فى نفس الوقت مثل غيره من شبان ذلك الجيل ، يبدأ تعلقه بالسياسة ، وربما يستبدل النادى — نادى الحزب — بالمقهى .

وهناك يجد بغيته . فقد ظل حياته الماضية يسمع الأحاديث عن السياسة والسياسيين. عن هذا الرجل أو ذاك الزعيم. وقد جاء الوقت والزمن الذى يتعرف فيه إلى هؤلاء الرجال أصحاب الأسماء والنفوذ . وكانت السياسة خلال تلك الفترة أشبه بغابة مليئة بالأسرار والمغامرات والحيل والدسائس، وتجذب اليها الكثيرين من الشباب المغامر الباحث عن الشهرة والمحب للاستطلاع .

وينضم الشباب إلى حزب ما ، عن إيمان أو عن لهو . وفى كلتا الحالتين يسهل له إنضمامه أمور كثيرة . فى مقدمتها حصوله على الوظيفة العامة إذا كان عاطلاً . فقد كانت الوظائف العامة دواما فى خدمة أغراض السياسيين . وكانت معظم التعيينات تتم من بين أتباع الحزب الحاكم . وكانت الوظيفه بالطبع مكافأة لمن يستحقها من العاملين المجدين فى لجان الحزب وفروعه ونواديه . وكان من الصعب أن يتجنب الشباب فى بداية حياتهم العملية هذا التطور السائد للحياة الوظيفية .

وكانت فرص الترقى محدودة ، وربما يحال الموظف إلى المعاش وهو بالدرجة

الخامسة أو الرابعة . وهكذا كان الموظف يجد نفسه وقد تقدمت به السنون مازال جالسا خلف نفس المكتب فى إحدى مصالح الحكومة أو إداراتها ، يشرب نفس فنجان القهوة الذى إعتاد أن يشرب به فى المقهى . وبالرغم من هذا لم يكن هناك ما يمكن أن يخيفه ، اللهم ألا بالنسبه لكبار الموظفين الحزبيين الذين كانوا يدخلون ويخرجون من وظائفهم فى نظام رتيب مع تولى الحزب مقاعد الحكم أو نزوله عنها .

أما غير هؤلاء من الموظفين العاديين فقد كفاهم الرؤساء شر العمل . فلم يكن هناك إعتراف بمسئوليات محددة ، أو تفويض للسلطات . فبقوا يعيشون على بقايا السلطة مما يتصل بتافه الأعمال .

كذلك فإن فصل الموظف أو الاستغناء عنه كان نادر الحدوث ، وكان مثل هذا الإجراء يستدعى قراراً من الوزير أو من مجلس الوزراء ، وفور أن يحدث هذا .

وكانت الساعات الطويلة الخالية من العمل ، والتى ربما حاول الموظف خلالها أن يفكر فى أمر نفسه ، مفيدة فى طمأنينته . ففى المستقبل القريب وبعد ٣٠ أو ٣٥ عاما من العمل الحكومى سوف يجد فى انتظاره حياة أكثر هدوءا وأمنا ، حياة المعاش حيث تصرف له الدولة ما يكفيه عوادى الزمن .

على أن الوقت كان متوفرا لديه للتفكير فى أمور ومشاكل أخرى . فباعتباره أبا لأسرة فهو يلقى نظرة أعمق على أمور بلده ومستقبلها . فيجد أنها تواجه مشاكل معقدة ، وحيثما يولى وجهه تقع عيناه على فساد وسوء إدارة ، ومشاكل إجتماعية وإقتصادية وسياسية ميئوس من حلها . وكلها تقود البلد إلى الهاوية وإلى الإفلاس الروحى والمادى .

وبينما الموظف ينظر إلى حكومته على أنها فاشلة ، لأن نفقات المعيشة فى إرتفاع مستمر ، والأغنياء يزدادون غنى ، والفقراء يزدادون فقرا ، يتجه ببصره

أيضا إلى الأحزاب السياسية . . . ولكن من زاوية أخرى ، فهو فى هذه المرة ليس شابا متحمسا ، وليس طالب وظيفة . إنه يتجه إليها ليجد مخرجا ، وليجد ردا على تساؤله . فيجد الأحزاب السياسية تخدعه ، وتسخر من ذكائه ، وتراوغه ، وليس لديها مخرج ولا سياسة معينة ثابتة ، اللهم إلا واحد أو إثنان من المبادىء العامة التى يمكن أن يتبناها أى مخلوق.

وكان عدم قيام برامج فعالة للأحزاب راجعا إلى عدم وجود فلسفة واضحة وأهداف محدودة لها فى المجتمع ، وعدم إتخاذها سياسة مستقرة يمكن عن طريقها أن تحدد هذه الأهداف ، وفى ظل هذا الفراغ كانت المعارك الانتخابية تدار على أساس من الخطب الجوفاء ، وفى معظم الأحيان كان كل حزب يحاول إبراز مساوىء وعيوب الأحزاب الأخرى والمنافسين من مرشحيها ، مع غض الطرف عن الخوض فى المستقبل وبرامج الحزب لمواجهة هذا المستقبل .

وربما يفكر الموظف إذا بقى لديه شىء من الحماس ، فى البحث عن بديل للأحزاب السياسية التى خدعته وضللته ووصلت به إلى حافة الهاوية. ولا يجد أمامه إلا عدداً ضئيلا من الحلول ليختار بينها . فربما يتجه نحو الشيوعية ، وربما يحاول أن يبذل قصارى جهده فى عمله ليشعر بأنه يؤدى واجبه نحو وطنه . وحتى لو أختار هذا الاتجاه الأخير وسعى لإصلاح الإدارة أو القسم الذى يعمل فيه فإن النتيجه التى يصل إليها قد تبقى منعزلة غير محسوسة فى محيط الجهاز الحكومى المتضخم ، ومن ثم يعود الحال إلى ما كان عليه بعد نقله أو إنتهاء حياته الوظيفية .

أما إذا كان الموظف قد إستنفذ قواه وحماسه ووصل إلى نهاية المطاف ، فلم يكن أمامه سوى الجلوس من خلف مكتبه يرقب السنين وهى تمر به بينما ينتظر وقت إحالته للمعاش. وفى هذه الحالة ربما يقوده فكره إلى أن كل المبادىء والتعاليم التى سمع بها فى مدرسته إنما هى عديمة القيمة ، وأن الخير يغلبه الشر ، والعدالة

ليست مؤكدة ، وأن المجتمع ... مجتمعه يتردى إلى الحضيض دون أن يترك أى مجال للأمل .

والجانب الآخر من حياة البيروقراطية خلال تلك السنين ، يتعلق بنظرة الجمهور إلى الموظف . فحتى بداية الحرب العالمية الثانية كان من المألوف أن نسمع والداً يهدد إبنه قائلا « إذا لم تنجح فى دراستك فإن مصيرك الزراعة أو التجارة ». فقد كان حلم الآباء وقتئذ أن يروا الأبناء يشغلون مكاتب الحكومة ويمثلون الجاه والسلطان والنفوذ ، ويصدرون الأوامر ويلقون بالتعليمات ، ويعطون ويمنعون فى حرية كاملة ، ويصبحون جزءا من تلك القوة غير المنظورة التى تحكم البلاد من بعد . يقررون أسعار القطن ، ويجمعون الضرائب ، ويمنحون الرخص ، ويلبسون زى الضباط وموظفى البريد والسكة الحديد . وكان إستقرار الوظيفة ودوامها ، بالرغم من قلة دخلها ، من عوامل الرضا بالنسبة للأسرة المصرية . إن الوظيفة العامة كانت تستمتع حقا بمكانة مرموقة وكان كذلك تقييمها الاجتماعى . والأمثلة العامية والروايات والتمثيليات التى تحكى تاريخ تلك الفترة تعكس هذه الحقيقة بإسهاب .

أما بعد الحرب فقد تغيرت الحال. فمن آثار الحرب أنها أخلت بكثير من المعايير الانسانية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية . وليس بغريب أن نلحظ هبوط المستوى الذى كانت تستمتع به الخدمة العامة قبل الحرب . وقد ساهمت فى هذا المصير المكاسب الضخمة التى حققتها قطاعات أخرى خلال الحرب مما جعل مرتبات الحكومه تتضائل إلى جانب المرتبات التى كانت تقدمها الهيئات والمؤسسات والشركات غير الحكومية . وأصبحت مرتبات موظفى الحكومة ضئيلة جدا برغم إعانه الغلاء التى أضيفت اليها ، ذلك أن إعانه الغلاء كانت مقدرة على أساس حد الكفاف .

ومن نتائج الحرب أيضا زيادة الفساد فى الحكومة . فقد ساهمت عدة عوامل فى ذلك . أولاها فى نظرنا أن الموظفين استمروا فى نفس الاتجاهات ويعملون

بنفس روح الاستهتار التي كانت مسيطرة فتره الحرب . وخلال تلك الفترة كانت الفضائح تظهر أمام الرأى العام وفى الصحف وكان المسئولون يبررونها أحيانا بأنها من مقتضيات الظروف القومية والسياسية والاقتصادية .

ومن ناحية أخرى ، وربما لا تقل أهمية عن سابقتها ، ساهم انتشار المحسوبية والتوسع فيها فى الذهاب بما بقى لدى الموظفين من استعداد طيب للعمل .

لقد أدت كل هـــذه العوامل إلى أن يصبح الموظف العام مثاراً للسخريه والتندر . وأصبح عدم رضاء المحكومين عن الحاكمين ، وعدم رضاء المواطنين عن نظامهم السياسى ، وعدم رضاء الجمهور عن جهاز الخدمة العامة ، وغيرها من مظاهر السخط تنعكس كلها على الموظف وحده .

الباب الثالث

الثورة المصرية

الفصل الأول : الثورة .

الفصل الثانى : الثوار فى الحكم .

الفصل الثالث : الحكومة الدستورية.

الفصل الأول

الثورة

« لقد مر على مصر نيف وخمسة وعشرين قرناً من الزمان لم تشهد خلالها حكم أحد من أبنائها المصريين . وخلال تلك الفترة كانت مقاعد الحكم تنتقل بين روما أو القسطنطينية أو دمشق أو بغداد أو كانت تستقر فى القاهرة أو الإسكندرية على أنه فى كل هذه الظروف المختلفة كان الحكام وقادة الجيش وكبار البيروقراطيين دائماً من الأجانب ، وبالطبع كان كل همهم استنزاف كل ما يمكن استنزافه من أموال الفلاحين ، وعن هؤلاء الفلاحين كان أولئك الأجانب يترفعون » . (1)

شارل عيسوى

بذور الثورة :

قدمنا فى الباب الثانى صورة غير كاملة الأبعاد لما كانت عليه حكومة مصر قبل الثورة . كما قدمنا فكرة موجزة عن الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى سادت خلال تلك الفترة ، والتى ساهمت فى قيام الثورة . ويمكن إرجاع بعض عوامل عدم الاستقرار والانحلال الحكومى إلى تدخل الملك فى عمل الحكومة وإختصاصها ، ومحاولته فرض رغبته الخاصة — بالخير أو بالشر — على الحكومة القائمة . ولم يكن الملك للأسف فى موقف يسمح له بالوقوف على حقيقة البؤس والصورة القاتمة التى يحياها الملايين من المصريين . فقد كان — من ناحية — فى شبه عزلة ، يحكم من بعد ، ويتدخل من بعد ، ويتسلط من بعد ، دون التعمق فى أصوله أو فى مشاكل الشعب أو محاولة الوقوف على أحوال البلاد . ومن

---

1. Charles Issawi. Egypt ; An Economic and Social Analysis, (London, New-York, and Toronto : Oxford University Press, 1947), p.4.

ناحية أخرى التفت من حوله حاشية فاسدة تكون البلاط الملكى لا تسمعه إلا ما يشتهيه ، تغضب لغضبه ، وترضى لرضائه ، وكان غضبه ورضاه دائماً أمرين لا يحكمهما الصالح العام .

وقد انتهت الأمور بالملك ، الذى كان قد بدأ حكمه فى شىء من الشعبية ، إلى أن أصبح طاغية جبارا يجمع كل السلطات فى يده . وكانت السلطات الكثيرة فى يده العابثة تفعل فعل الحمض فى إذابتها للقيم الروحية والأخلاقية والمثل العليا .

على أنه بالرغم من تسلط الملك وتحكمه فى أمور البلاد وفى حياة أهلها ، وبالرغم من أن المصريين قد بدوا منقسمين على أنفسهم — فإن هذا لا يعنى أنهم كانوا راضيين بالذل والعبودية ، أو بالفساد الذى استشرى فى كل نواحى الحياة من حولهم . إذ كان تحكم الملك الكامل فى أمور البلاد وتسلط البوليس السياسى وتغلغله فى حياة الأفراد والجماعات قاصرين عن أن يحطا الروح المعنوية للمواطن المصرى .

وعلى النقيض من هذا ، كانت لدى المصريين دائماً الرغبة فى تحطيم هذه الأنظمة البالية التى عاشت حتى طبعت حياتهم بطابع القرون الوسطى . وكانت هذه الرغبة ملحة وعارمة . وتعيش معها رغبة أقوى فى بناء مجتمع جديد يحترم حقوق الأفراد حيث يتساوى الرجال ويستمتعون بالمكانة والاحترام ، وتبدو الفروق بينهم على أساس من العدل وكرامة الإنسان . وثمة رغبة أخرى تمتلكهم وكانت أحدث عهداً وأكثر تعمقاً . وهى رغبتهم فى أن يحيوا لا على قدم المساواة فحسب ، وإنما أيضاً فى ظل الحرية الكاملة مثلما يستمتع بها غيرهم من الأحرار .

قيام الثورة إذن لم يكن مصادفة ولم يكن مغامرة ، فبالرغم من أنها أخذت العالم على غرة . إلا أنها كانت الحل الحتمى المقتضب لتاريخ طويل من الفساد . ونتيجة طبيعية لعملية تفاعل ثورى طويل المدى ساهم فيها جيل من بعد جيل . وقد حاول المصريون فى تاريخهم الحديث مثل هذه المحاولات . فعلوا ذلك حينما قاد عمر مكرم الحركة الوطنية مطالبا بتعيين محمد على واليا على مصر . وحينما ثار عرابى

على الخديوى مطالباً بدستور جديد للبلاد . وخلال الحركات الوطنية التى قامت ما بين ثورة عرابى وثورة ١٩١٩ . والتى قادها المفكرون والمصلحون . فلما جاءت ثورة ١٩١٩ كانت علامة هامة على طريق الثورة المصرية[١] .

ويؤكد جمال عبد الناصر أن هذه الحركات المبكرة كانت بمثابة بذور ثورة ١٩٥٢ . وهو فى هذا يحاول الوصول إلى الأبعاد العميقة للثورة . ويراها ممتدة إلى أبعد من هذا التاريخ القريب . ويقول فى هذا الصدد أن بعض الناس يرون ثورة ٢٣ يوليو كبداية للثورة المصرية ، ولكن الحقيقة غير ذلك . فيوم ٢٣ يوليو ، فى رأى جمال عبد الناصر ، كان نهاية مرحلة الثورة . أما بدايتها فيمكن تحديدها بيوم ١١ يوليو ١٨٨٢ . حينما تعرضت مدينة الإسكندرية المسالمة لقذف قنابل المعتدين من الإنجليز . ثم تبع ذلك الاحتلال البغيض . وثارت مصر وقام أحمد عرابى على رأس جماعة من الضباط والجنود الأحرار بالثورة ضد المعتدين. وأنه وإن كانت ثورة عرابى لم تحقق أهدافها — إلا أنه يمكن القول بأن أول أهداف الثورة المصرية منذ فجر تاريخها كان تحرير مصر[٢] .

وهذه المحاولات الأولى التى لم تحقق أهدافها فى تاريخ الثورة المصرية ، ولم تصل بالمواطنين إلى أمانيهم فى تلك المرات . تفسر لنا كيف أن العاصفة التى كانت تجمع قواها فوق منطقة الشرق الأوسط قد هبت أولا على مصر . واتخذت فيها سمات وصفات معينة . ويرى بعض المراقبين أنه حتى لو لم تأت ثورة ١٩٥٢ . فإن البناء الإجتماعى الذى كان قائماً وقتئذ كان لا بد له أن يتحطم ويتناثر فى كل اتجاه فى زمن قرب أو بعد . والفرق الوحيد أنه بدلا من انهياره مرة واحدة كما حدث بفعل الثورة . فإن مصيره كان إلى التداعى جزءاً إثر جزء[٣] .

---

١ . جمال عبد الناصر ، « روح ثورتنا » ، فى كتاب محمد مصطفى عطا ، مصر بين ثورتين ، (القاهرة) ، ص ٣ — ٦.

٢. جمال عبد الناصر ،حديث فى ٣١ ديسمبر ١٩٥٢ .الأهرام، فى أول يناير ١٩٥٣. ص ١ .

3. Jean ana Simonne Lacoture; op. cit., p. 231

وفى ضوء الصوره التى قدمناها للافلاس الاجتماعى والاقتصادى والسياسى والخلقى فى ظل النظام البائد ، وفى ضوء نمو الشعور بالقومية لدى المصريين — يمكن أن نرى عوامل الإثاره الأخرى التى عجلت بقيام ثوره الجيش . فمالاشك فيه أن شعوبا أخرى فى دول العالم كانت تعيش فى ظل ظروف وأحوال ربما أسوأ مما مرت به مصر ؛ وأن شعوباً أخرى فى بقاع من العالم كانت تملك من فرص التحرر قدرا يماثل ما كان لدى مصر . وهذا يدعو للتساؤل عن العوامل القوية التى حركت الثورة فى مصر وعجلت بها فاحتلت مكانها من صفحات التاريخ فى عام ١٩٥٢ .

وقد يكون من العسير تقديم تقييم كامل للعوامل والظروف التى عجلت بالثورة لسببين :

الأول : أن تاريخ الثورة لم يكتب بعد كاملا . ولا يوجد من ثم مصدر شامل يتناول هذا الحدث التاريخى العظيم من جميع زواياه . والثانى : أن الدراسة التى نحاولها لا تختص أساسا بهذا النوع من البحث. ومن هنا فقد يكون فى الاعتبارات التى نقدمها هنا رد جزئى فقط على هذا التساؤل .

١ — حادث ٤ فبراير ١٩٤٢ : ربما كان هـــذا الحادث نقطة تحول هامة فى تاريخ ثورة مصر . فقد ترك آثارا عميقة أصابت مصر فى كرامتها وكرامة جيشها إذ اضطر الملك — أمام حصار القوات البريطانية للقصر وتحت تهديد السفير البريطانى باستعمال القوة ـ إلى النزول عند إرادة المستعمر ، واستدعى مصطفى النحاس ـ مرشح السفير ـ لتشكيل وزارة وفدية تتولى الحكم .

وقد وجد الجيش المصرى فى تصرف الإنجليز ، والإجراء الذى أتخذه الملك لطمة قوية موجهة إليه . وقد كتب جمال عبد الناصر خطابا عقب هذا الحادث إلى صديق له يصور مشاعره فيقول :

« ما العمل بعد أن وقعت الواقعة وقبلناها مستسلمين خاضعين خانعين .. الحقيقة أنى أعتقد أن الإستعمار يلعب بورقة واحدة فى يده ، بقصد التهديد فقط ، ولكن لو أنه أحس أن بعض المصريين ينوون التضحية بدمائهم ويقابلون القوة بالقوة لانسحب كأى امرأة من العاهرات.. »[١].

٢ — معركة فلسطين عام ١٩٤٨ : لقد أدت الأسلحة الفاسدة إلى خسر معركة فلسطين وعجلت هذه الفضيحة بالتالى بثورة الجيش . ويقول أنور السادات : إن المهانة والمذلة والغضب الذى سببه أولئك الرجال الذين قادوا مصر إلى الهزيمة بدلا من النصر قد حرك رغبة ملحة فى التخلص من هذا النظام الفاسد الذى أظهر عجزه الكامل .[٢]

٣ — عدم الاستقرار الحكومى : تمثل عـــدم الاستقرار الحكومى فى السرعة الغريبة التى كانت تتعاقب بها الوزارات على حكم مصر . ويلاحظ أنه خلال النصف الأول من عام ١٩٥٢ ، ومنذ حريق القاهرة فى ٢٦ يناير ١٩٥٢ إلى قيام الثورة، توالت على حكم مصر ٤ وزارات حائرة ، حاولت عبثا سد الفراغ السياسى الهائل وإنقاذ الموقف ، ولكنها باءت بالفشل فى كل مرة . وهذه الحياة السياسيه العاصفه غير المستقره كانت تعبر ـ بطريقة أو أخرى ـ عن ظاهرة أشد عمقا وأبعد غورا ، وهى مدى اليأس وعدم الثقة الذى كان يسود العلاقة بين الحاكين والمحكومين .

٤ — ظهور جمال عبد الناصر كشخصية قيادية : كان هذا الحال الذى تردت فيه مصر فى حاجة إلى قائد يمكنه بعزمه وإيمانه وصائب رأيه أن يقود

---

١ . جمال عبد الناصر ، فلسفة الثورة ، (القاهرة ، مصلحة الاستعلامات)، ص ١٦.
٢ . أنور السادات ، ثورة على النيل ، (القاهرة) ، ص ٩٢ — ٩٣ .

الناس من حلكة الضلام إلى طريق أفضل للحياة ، طريق الأمل والعزة والكرامة . وكانت مصر فى بحث عن بطل ينقذها . وقد وجدت هذا البطل فى شخص جمال عبد الناصر بين جماعة الضباط الأحرار التى تشكلت وعملت سرا حتى قيام الثورة. والذى يمثل فى نفس الوقت أبناء الكادحين العاملين من أفراد الشعب . وقد عملت الجماعة فى صبر وهدؤ وإصرار فى أتجاه النضال الثورى .

وكان لتفاعل العوامل الثلاثة الأولى أثرها البالغ فى حفز الضباط الأحرار على إسراع الخطى فى طريق الثورة. وكانت مصر وقتئذ فى حالة فقد التوازن وتحت رحمة تلك الضربة الأخيرة التى قدر أن يكون لها أكبر الأثر فى تاريخها . وبينما كان المصريون يغادرون مساكنهم فى الصباح المبكر يوم ٢٣ يوليو ، ويستمتعون بتلك النسمات الرطبة المبكرة ، كانوا أيضا يستنشقون أول عبير للحرية يجيئهم مع أول أعلان يذاع عن الأحداث الجسام التى كانت تأخذ مكانها على أرض الوطن ، معلنة دخول الثورة المصرية صفحات التاريخ منذ تلك اللحظات لتنتج أعمق تغيير فى مجريات الأمور والحياة والتاريخ على أرض مصر .

ومما يجدر ذكره أن الثورة كانت سلمية إلى أبعد حد ، فلم ترق قطرة دماء واحدة . ذلك لأنها التقت مع أمانى الملايين وآمالها ، وكانت فى واقعها وطنية ، لم يتسرب إليها أى لون أجنبى . وكان الثوار أشد مايكونون حساسية بالنسبة للظروف المحيطة بهم وتطوراتها ، لذلك حققوا أهدافهم فى فترة أقصر مما كان متوقعا . وهكذا طرد الملك ، وألغيت الملكية وأنهى الإحتلال البريطانى ، وقامت الجمهورية المصرية فى فترة لاتحسب من عمر الزمن .

لماذا الجيش .. ؟

لقد مر الشرق الأوسط منذ الحرب العالمية الثانية بكثير من التغيير الثورى ، وظلت أنباء الثورات فى هذه البقعة تحتل الصفحات الأولى بين الأخبار . ولا شك أن المراقبين المهتمين بهذه المنطقه من العالم يلمسون هذه الحقيقة . ففى مصر ، وسوريا ، والعراق ، والسودان ، وتركيا قامت ثورات الجيش لتطرح أنظمة العهود البائدة جانبا .

وتولى الحكومات الثورية ضباط من أبناء الشعب ينادون بالإصلاح والتطهير أما فى إيران ولبنان فقد أخذ الشعب على عاتقه مهمة الثورة . فإذا ركزنا على الثورة المصرية وأعملنا الفكر ، تساءلنا ... لماذا كانت ثورة الجيش ؟ ولماذا الجيش بالذات ؟ .

أن مثل هذا التساؤل يقودنا بالضرورة إلى تبين الاعتبارات الهامة الآتية :

١ — الجيش قطاع ممثل للشعب : كان من نتائج معاهدة ١٩٣٦ أن فتحت الكلية الحربية أبوابها لجميع فئات المواطنين ، وقد لعب هذا القرار ، الذى بدأ فى حينه غير ذى أهمية ، دورا هاما فى تاريخ مصر الحديثة . لأنه أتاح الفرصة أمام المصريين من الطبقة المتوسطة ودون المتوسطة لكى يصبحوا ضباطا بجيش بلدهم فى بداية مراحل تكوينه . وباستثناء حالات قليلة ، أصبح الجيش المصرى قطاعا أكثر تمثيلا للشعب ، ولا يفترق عنه فى اتجاهاته وآماله وأمانيه . ويبدو أن الكثيرين من الشبان وقتئذ قد أختاروا الانخراط فى سلك الجيش كوسيلة تمكنهم من الانتقام من المستعمر الأجنبى .

وتخرج جمال عبد الناصر وزكريا محيى الدين وأنور السادات من الكلية الحربية عام ١٩٣٨ . وكانوا ضمن أول دفعة تنهى دراستها بالكلية

بعد معاهدة ١٩٣٦ ، والقرار الذى ترتب عليها . فكان أن قدر لهم بالاشتراك مع زملائهم الذين تخرجوا من بعدهم تغيير صفحة تاريخ مصر وتغيير مجريات الأمور والأحداث بها .

٢ — العقيدة : والى جانب ما تقدم فإن الجيش يمثل نخبة من الشعب المصرى الأصيل . وقد تشربت هذه النخبه بالأفكار والاتجاهات الحديثة وألمت بالفنون العصرية . ولما كان ضباط الجيش من الطبقتين الوسطى والكادحة من أبناء الفلاحين وسكان الحضر ، كان من الطبيعى ألا يشعروا بأى ولاء نحو الطبقة الغنية المستغلة من كبار الملاك وأصحاب الأعمال والنشاط التجارى . وهكذا وجدت الاتجاهات القومية والنزعة للاصلاح السياسى والاجتماعى طريقها كعقيدة ومبدأ فى نفوس الضباط الأحرار .

ويؤكد جمال عبد الناصر هذه الحقيقة ، وهى أن الروح التى كانت وراء الثورة المصرية كانت تمثل فكرة خلق ضمير قومى جديد فى مصر ، قائم على أساس الإيمان بالديموقراطية الاشتراكية والتحقيق الكامل للعدالة الاجتماعية . [1] وفى مجال آخر يؤكد جمال عبد الناصر أن الضباط الشبان وجدوا من واجبهم أن يثوروا على النظام القائم، ويستطرد قائلا« وإذا نحن لم نفعل هذا فمن كان سوف يفعله ؟ . » [2]

٣ — الجيش كوسيلة للتغيير الإجتماعى : بالرغم من أن المجتمع الغربى قد تأثر كثيراً بالحروب والتطورات العلمية والفنية ، فإنه قد استمر محتفظاً دائماً بسيطرة الحكومات المدنية على الأمور العسكرية . ولم يظهر بوضوح أى دور هام للجيش فى دول المجتمع الغربى يتصل بالتغيير السياسى أو الإجتماعى فى تلك المجتمعات . ويبدو أن من أهم الأسباب الداعية لهذا هو أن ضباط

---

١ . جمال عبد الناصر ، روح الثورة ، فى كتاب محمد مصطفى عطا ، مصر بين ثورتين، (القاهرة) ، ص ٣ — ٦ .

٢ . جمال عبد الناصر ، فلسفة الثورة ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

الجيش فى الدول الغربية يمثلون قوة محافظة ، ويختارون من بين أفراد الطبقة الغنية ذات المصالح .

وعلى العكس من هذا نجد الحال فى دول الشرق .فالملاحظ أن مجال تدخل الجيش فى الأمور السياسية واضح جدا . ويقول توينبى **Toynbee** فى هذا الصدد :

« يلاحظ فى تركيا منذ عام ١٧٨٩ حتى عام ١٩١٩ ، وفى روسيا منذ عام ١٦٩٩ حتى عام ١٨٢٥ أن الثوار الذين تشبعوا بمبادىء الغرب كانوا دائمـا من بين صفوف ضباط الجيش [١] .

وهذه هى حقيقة الحال بالنسبة للعالم العربى المعاصر . إذ يلاحظ فى معظم الدول العربية ، أن تنظيم الجيوش وإعدادها كان فى مقدمة الأنظمة التى تأثرت بالحضارة والمخترعات والفنون الغربية . كذلك تعرضت الجيوش للاتجاهات والأفكار الغربية ، الداعية إلى الحرية والديموقراطية . ومن هنا كان الجيش فى الدول العربية ، وفى مصر ، أداة فعالة فى إحداث التغيير الاجتماعى بما لم يتح لجيوش المجتمعات الغربية .

٤ — مأساة حرب فلسطين . وليس بخاف أن الجيش المصرى هو الذى شرب الكأس المريرة فى حرب فلسطين . فقد دفعت به حكومته الفاسدة إلى حرب لم تعده لها ، وزودته بأسلحة فاسدة ، تنفجر فى صدور ضباطه وجنوده ، وتكون حربا على أصحابها وعونا لأعدائها . وهذه المغامرة المجنونة من جانب الحكومة أصابت الجيش فى صميم معنوياته وكبريائه . وكان لا بد للرجال من ضباط الجيش وجنوده أن يخلصوا البلاد من الفساد الذى استشرى فيها .

---

1. Arnold Toynbee, The World and The West, (London : Oxford University Press, 1953), p; 186

٥ — التفوق العسكرى : بزوال النفوذ البريطانى ، ونتيجة لاضمحلال رقابتهم على الجيش المصرى بعد الحرب العالمية الثانية ـ بدأ النفوذ المستقل للقوى العسكرية الوطنية المصرية ينمو ويبرز . وبحكم طبيعة التنظيم العسكرى والترابط والتفوق فى القوة واتجاهات المدنية والتحرر التى امتاز بها الضباط ووحدة المشاعر والاتجاهات التحررية التى أشربت قلوبهم، أصبح الجيش يستمتع بمركز متفوق يمكنه من فرض إرادته إذا تطلبت الظروف. ولهذا لم يكن من العسير على الجيش أن يضرب ضربته التى أطاحت بالحكومة الحائرة وقت قيام الثورة ، ولم يكن من العسير عليه أيضاً أن يقضى على النظام الملكى المتداعى فى أيام معدودات .

٦ — أزمه نادى الضباط : بدأت هذه الأزمة فى شهر نوفمبر ١٩٥١ ، حينما حرص الضباط الأحرار على إبعاد سماسرة الملك عن رياسة نادى الضباط، وأنتخبوا رئيساً منهم تحديا لإرادته . وقد أمر الملك بإلغاء الإنتخاب ، وكان تصرفه هذا بمثابة القشة التى قصمت ظهر البعير ، وأصبح الخلاف بينه وبين ضباط الجيش الأحرار سافراً .

أهداف الثورة :

كتب سيدنى فيشر يقول :

« إن الثورة المصرية التى قام بها ضباط مجلس قيادة الثورة إنما هى ثلاث ثورات متداخلة فى بعضها. ثورة فرنسية هدفت للتخلص من الملك وقيام الجمهورية ، وثورة أمريكية هدفها طرد الانجليز من البلاد ،وثورة أتاتوركية تسعى للتطوير وبعث الحيوية فى النواحى الاجتماعية والاقتصادية لبقايا مدنيه قديمة عريقة »[1] .

---

1. Sidney Fisher; The Middle East; A History, (New York: Alfred A. Knopf, 1959), p. 717.

حقيقة أن الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الهامة لهذه الثورات الكبرى الثلاث يمكن رؤيتها مجتمعه كأهداف لثورة مصر .

هذه الأهداف كما جاءت فى سجلات الثورة تتضمن :

١ — القضاء على الاستعمار وأعوانه .

٢ — القضاء على الإقطاع .

٣ — القضاء على الاحتكار وسيطرة رأس المال على الحكم .

٤ — إقامة عدالة إجتماعية .

٥ — إقامة جيش وطنى قوى .

٦ — إقامة حياة ديموقراطية سليمة .

لقد سارت الثورة فى إتجاه هذه الأهداف لتحرير الملايين من أبناء مصر ، ولتقر حكم الشعب الذى أبعد عن الحكم على مر التاريخ . وفى حدود هذه الأهداف ينظر إلى الثورة على أنها تحقيق للآمال التى عاشت فى قلوب المصريين من أجل أن يحكموا أنفسهم ويقرروا مصائرهم ويصبحوا أسياداً للموقف فى بلادهم .

لم يكن هدف الثورة إذاً مجرد تغيير نظام حكومى قديم ، ولكنه كان أساساً القضاء كلية على البناء الاجتماعى الذى قام فى مصر قبل الثورة . وكان طبيعيا أن تعلن الثورة حربا تلقائية على جميع القوى ومراكز النفوذ القائمة ، وتمحو كل الامتيازات المتوارثة ، وتقيم فى نفس الوقت نظاماً جديداً فيه أمل وعدل وحياة كريمة للملايين . لذلك كان ضمن أهدافها تحرير الأذهان من كل الترهات التى ظلت تربطها بالنظام البائد، فتضمن له الطاعة والولاء . وفى سبيل هذا كله لم يكن هناك بد من رحيل الملك وتنازله عن العرش .

ولم تكن الثروة موزعة، بل كانت محتكرة . وكانت ملكية الأرض قائمة على

أساس إقطاعى . وإزاء هذا صدر فى ٨ سبتمبر ١٩٥٢ قانون الإصلاح الزراعى يحدد ملكية الأرض الزراعية وإيجارها ، وينظم العلاقة بين المالك والمستأجرين، يعطى هؤلاء بعض الحقوق الهامة . ويعد قانون الإصلاح الزراعى وثيقة هامة فى تاريخ التطور الاجتماعى الذى مرت به مصر ، بل يعد من أهم الوثائق التى يحويها سجل الثورة .

وفى ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٥٢ ألغى دستور سنة ١٩٢٣، وأعلن عن قيام نظام ديموقراطى سليم فى خلال ثلاث سنوات . وأكملت الثورة عملها لحلت الأحزاب السياسية وصادرت ممتلكاتها لصالح الشعب . وفى ٢٣ يناير سنة ١٩٥٣ أنشأت هيئة التحرير الوطنية كتنظيم يمثل تجمع الشعب فى هيئة واحدة .

وكان أمام الثورة برنامج واضح للاصلاح والتعمير . وبدأت بتنمية الموارد المتاحة بالدولة . فأنشأت فى ٣ أكتوبر سنه ١٩٥٢ مجلس الانتاج القومى ، وفى ديسمبر من نفس العام أنشأت مجلساً أعلى للتخطيط والتنيسق يرأسه رئيس الوزراء. وكانت هذه الهيئة الأخيرة مسئولة عن تخطيط الإنتاج القومى ووضع سياسة جديدة توسعية فى التصنيع ، وأعيد إنشاء البنك الصناعى بهدف مساعدة الصناعات الناشئة ، وتجميع الصناعات القائمة وتدعيم كيانها ، وإمدادها بالمساعدات الفنية.

وفى عام ١٩٥٤ ، أنشىء مجلس الخدمات . وقد ساعد هذان المجلسان على توحيد جهود الوزارات والإدارات الحكومية المختلفة وتنسيق ما بينها . وتلا ذلك إنشاء لجنة التخطيط العليا عام ١٩٥٧ لتكون همزة الوصل بين رئيس الحكومة والجهاز التنفيذى . وقد تحددت مهمتها بدراسه التنمية فى البلاد دراسة مستقلة عن الوزارات التى تعتبر مسئولة عن التنفيذ .

وكان فى مقدمة ما تسعى الثورة إلى تحقيقه تأكيد سيادة الدولة . ولم يكن هناك شك فى أن عمر الاحتلال أصبح قصيراً . وفعلا تم الاتفاق فى ٩ أكتوبر سنة ١٩٥٤ بين مصر وبريطانيا على إلغاء معاهدة ١٩٣٦ والجلاء نهائياً عن البلاد فى ٢٠ شهراً .

وقد بدأت الثورة فى تركيز على النواحى السياسية والقومية ، وعبأت قواها ضد الاستعمار والإقطاع والفساد . فلما نجحت فى مواجهة الاستعمار والإقطاع والملكية ، دخلت فى طورها الثانى كثورة اجتماعية[1] .

وفى الواقع نجد أن الثورة لم يكن فى وسعها التخلى عن دورها القيادى ذى الطابع الاشتراكى . وفى هذا يقول جمال عبدالناصر وإن الثورة السياسية سارت جنبا إلى جنب مع الثورةالاجتماعية وأنه فى فترة الحرب كانت الثورة الاجتماعية سائرة فى طريقها لتحقيق أهدافها ، فأنشئت المصانع ، وأقيمت المستشفيات والمدارس ، وسارت المشاريع الإنتاجية فى إندفاع شديد جنبا إلى جنب مع الخدمات المختلفة . وهكذا كانت هناك أهداف محددة أمام الحكومة فى مجال الثورتين السياسية والإجتماعية[2] .

وقد أخطأ الذين توهموا فى بادىء الأمر أن الثورة لا تعدو أن تكون انقلابا . فقد كان محمد نجيب وبعض الضباط الآخرين مصريين فى خطبهم وأحاديثهم على مجرد تحقيق الأهداف القريبة العاجلة لما سموه انقلابا ، والاكتفاء بطرد الملك ودعوة الأحزاب السياسيه القديمة للحكم . ولكن جمال عبد الناصر كان مصراً منذ البداية على أن يخرج بالثورة إلى أبعد من النطاق الضيق للانقلاب . فوضع الثورة فى مكانها اللائق من التاريخ ، وأشاد بها كنقطة تحول هامة فى حياة الوطن ، ليس فى مصر وحدها ولكن فى الوطن العربى فى مجموعه .

وفى السنوات التى تلت أحداث الثورة بدت فعلا آثارها . وتركت بصماتها واضحة فى كل بقعة من أرض مصر ، وفى حياة كل فرد من أبنائها . وليست هذه الدراسة مجال سرد الانتصارات العديده والمكاسب الضخمة التى حققتها الثورة ، فهذه يمكن أن تستوعب عدة مؤلفات[3] .

---

١. هذا التطور فى مراحل الثورة يتمشى أيضاً مع ترتيب الأهداف الستة التى عملت الثورة لكى تحققها .

٢. جمال عبد الناصر ؛ مجموعة خطب جمال عبد الناصر ؛ (القاهرة : مصلحة الاستعلامات) ص ٥٦ .

٣. يمكن للقارىء متابعة هذه الإنجازات بالرجوع إلى الخطاب الذى ألقاه الرئيس جمال عبد الناصر بمناسبة افتتاح مجلس الأمة فى ١٦ مارس ١٩٦٤ .

ومع ذلك ، فإننا لا نستطيع أن نقول أن الثوره قد حققت كل ما كانت تستهدف ، أو أنها انجزت جميع الخطط والأغراض التى تسعى إليها ، أو أن كل شيء قد أصبح الآن عند كماله ، أو أن مصر يمكن أن تتقدم دون توقف نحو مجتمع أفضل يعمه الرخاء والرفاهية . فما زال أمام الحكومة كثير من التحديات ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية . ولعل أولى هذه المشاكل وأهمها وأشدها إلحاحاً هى مشكلة التنمية وما تستهدفه من مضاعفة الدخل فى عشر سنوات .

أن مشكلة التنمية وما يرتبط بها من مشكلات أخرى مثل حل المعادلة الاقتصادية الصعبة بفروعها (زياده الإستهلاك ، وزياده الإنتاج ، مع زيادة الادخار) ، ومشكلة الإنفجار السكانى ، تمثل التحدى الأول للحكومة ، وإلى جانبها تبدو باقى المشاكل هينة .

وفى الصعيد السياسى تواجه الحكومة مهمة كبرى تتلخص فى تهيئة الظروف والجو الملائم الذى يسمح بمرور البلاد فى مرحلة تطور ناضج تأخذ فيه الإشتراكية والديموقراطية حقهما من الفهم والاستيعاب ، بما يؤكد تنمية السلوك الإشتراكى الديموقراطى القائم على أساس الإيمان العقائدى لدى الأفراد . وعلى قدر النجاح فى تنمية هذا السلوك يتوقف تطور المجتمع ليصل إلى مرحلة النضج والأمان .

الفصل الثانى

الثوار فى الحكم

ناقش الفصل السابق بعض الظروف الهامة التى أدت فى تفاعلها معا إلى قيام الثورة . ولسنا فى حاجة لأن نؤكد أن هـــذه الظروف بعينها كانت ترمز إلى مشاكل قائمة كان على الثورة أن تجد لها الحل المناسب . وكانت أمام الثورة فى نفس الوقت مهمة أخرى هى تأمين الثورة ذاتها وتعبئة التأييد الشعبى لها . وفى تلك الفترة كان عدد من المراقبين ، فى مصر وفى خارجها ، يهزون رؤوسهم — عن سرور أو عن تشف — ظنا منهم أن التجربة التى تمر بها مصر إنمـا هى مخاطرة كبرى . وكانوا يتساءلون . . . كيف يمكن لمجموعة صغيرة من الشبان المثاليين أصحاب « الرؤوس الصلبة » وذوى الخبرة المحدودة فى السياسة والحكم أن يأملوا فى حل المشاكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى هزمت كل من سبقهم من قدامى السياسيين والاقتصاديين ، وأحبطت جهودهم ومحاولاتهم .

لقد كان من المعتاد سماع مثل هذا التساؤل يتردد من وقت لآخر فى السنتين اللتــين أعقبتا الثورة . وهو يمثل إلى حد كبير التفكير السقيم الذى استقر فى عقول الطبقة البرجوازية ، التى يتوقف النجاح فى إدارة شئون الحكم فى نظرها على توفر بعض المهارات التى يمكن إكتسابها فقط عن طريق الخبرة الطويلة فى الحكم . وعلى هذا الأساس فإن الذى يحاول الحكم مع إفتقاده هذه الخبرة ينتظره الفشل المحقق . هذه النظرية ، التى ينادى بها البرجوازيون ، كانت دائما حجتهم فى الاحتفاظ بمناصب الحكم ووظائف الحكومة لأنفسهم . أما بالنسبة لباقى الشعب ، فلم تكن هذه النظرية خاطئة فى تعميمها فحسب ، وإنما كانت خاطئة ومنافية للواقع تماماً كما حدث فى مصر .

ذلك أن الخبرة التقليدية بأمور الحكومة فى مصر ، كانت خبرة فى سوء الإدارة والاستغلال والفساد . فإلى جانب فشل الحكومات المتعاقبة فى حل مشاكل البلاد المتعددة المعقدة ، نجد هذه الحكومات ذاتها قد انشغلت بأمور حزبية وشخصية ، وأهملت مصالح الجماهير ، وباعدت بينها وبينهم .

ويبدو مؤكدا أن إحدى المزايا العظيمة التى استمتع بها الضباط الذين هبوا للثورة ، هى أنهم حقا كانت تنقصهم الخبرة ، وكانوا يجهلون إدارة شئون الحكم بالطريقة التى تعارفت عليها الحكومات السابقة وخبرتها . وأنهم تخلصوا فعلا من الطبقه الفاسدة التى ادعت مثل هذه الخبرة وحكمت على طريقتها من قبلهم .

ويجب الا يدعونا هذا إلى الاعتقاد بأن الخطط والوسائل التى يمكن بها تحقيق الأهداف العظمى للثورة كانت سهلة وواضحة . ويجب الا يعنى أيضاً أن رأى الخبراء وعلمهم وتجاربهم المفيدة يمكن الإستغناء عنها . فالحقيقة بالنسبة للثورة أن العكس هو الصحيح وهو الضرورى . وأكثر من هذا ، فقد كان الضباط أنفسهم هم أول من أحس بذلك وتكلموا فى صراحة عن التجربة والخطأ ، ومدوا أيديهم لكل مخلص متعاون يمكن الإفادة بعمله أو خبرته .

وفى الواقع ، لم يكن هناك الكثير الذى يمكن أن يتعلمه الثوار فيما يتعلق بالمشاكل التى تواجههم من طبقة حاكمة تركت مصر خلال الأعوام الثلاثين التى سبقت الثورة فى حالة واضحة من التخلف ، عاشت خلالها الجماهير المصرية فى بأس وبؤس. ومن ناحية أخرى كان أمام الثوار فرصة الإستفادة من التقدم الذى أحرزته الدول المتقدمة فى الشرق والغرب ، واستخدام العلوم والفنون التى نمتها تلك الدول، وقد فعلوا هذا عن رغبة ورضا إلى أكبر حد ممكن.

إن العرض الذى سنقدمه فى هذا الفصل سوف يركز على الثوار فى الحكم ، وسيتناول الفصل التالى عملية الانتقال إلى الحكومة الدستورية بعد ٧ يوليو ١٩٥٦.

مجلس قيـــــادة الثورة :

إن الشهور الستة التى تلت حريق القاهرة فى ٢٦ يناير سنة ١٩٥٢ ، أو فى يوم « السبت الأسود » كما يسميه بعض الكتاب ، شاهدت أحداثا وغليانا وتقلبات سياسية متعددة . وكان على الوزارات الأربع التى اختارها الملك وتعاقبت على الحكم خلال هذه الفترة أن تواجه فى البداية برلمانا معاديا مكونا من أغلبية وفدية [١] . فلما حل البرلمان فى ٢٩ مارس سنة ١٩٥٢ ، وجدت هذه الوزارات نفسها أمام فراغ سياسى كبير . فالمفروض أنها كانت وزارات للاصلاح والتطهير وللعمل على جلاء الإنجليز . غير أنها فى كل محاولة للاصلاح أو التطهير كانت تصطدم بالسراى معقل الفساد ومركز الدسائس ، وكان طبيعياً أن يقاوم رجال السراى من حاشية الملك كل محاوله للتطهير لأنهم كانوا أولى الناس بالمساءلة والتطهير . أما الانجليز فكانوا يحسون بضعف الوزارات المتعاقبة وعدم جدية الملك أو صدق رغبته فى الإصلاح ، فعملوا على اتباع سياسة الوعود والمماطلة . وكانت وزارات ما بعد حريق القاهرة فى نظرهم وزارات مهزوزة محدودة الفاعلية [٢] .

على أن هذا الفراغ لم يستمر على أى حال ، وانما ملىء عقب الثورة مباشرة بواسطة مجلس قيادة الثورة ، وقد تولى المجلس سلطات الحكم الفعلية ، وإن كان قد عهد إلى على ماهر باعتباره أحد قدامى السياسين بتولى رياسة الوزارة .

---

١. هى وزارة على ماهر (٢٧ يناير ١٩٥٢ إلى أول مارس) ، ووزارة نجيب الهلالى (أول مارس إلى ٢٨ يونيو) ، ووزارة حسين سرى (٢ يوليو الى ٢٠ يوليو)، ووزارة نجيب الهلالى (٢٢ الى ٢٣ يوليو) .

٢. لأخذ فكرة واضحة عن حال الحكم خلال هذه الفترة، أنظر ، موسى صبرى ، ملك وأربع وزارات، (القاهرة : دار القلم ، ١٩٦٤) .

وفى يوم ٢٦ يوليو ١٩٥٢ ، رضخ الملك للانذار الذى وجهته قيادة الثورة اليه ، وغادر البلاد ، وطوى بذلك الصفحة الأخيرة من تاريخ الحكم الملكى الفاسد . وأصبحت مصر فى أيدى الجيش . ويبدو أن قادة الثورة لم تكن لديهم الرغبة فى الحكم فى بادىء الأمر ، فقد صرح محمد نجيب ــ حينما سأله أحد الصحفيين عما ينوى أن يفعله ــ بأن أول ما يهتم به هو احترام الدستور وعدم تركيز السلطات فى يديه والرغبة فى دعوة البرلمان السابق للانعقاد للتأكد من دستورية الإجراءات التى تتخذ [1] .

هذه هى صورة للأحاديث والتصريحات التى كان يدلى بها محمد نجيب ، وغيره من الضباط الذين اشتركوا فى الثورة . ومما لا شك فيه أنه يمكن تمييز بعض ملامح التغير الذى كان حادثاً وقتئذ . نخص منها الرغبة فى احترام القوانين ، والاتجاهات الديموقراطية ، والاهتمام باستمرار سير الأمور فى مجاريها ، وربما أيضاً بعض الإشفاق من جانب الرجال الذين أحسوا بثقل المسئولية كاملا على عاتقهم .

وفى البداية لم تكن هناك شواهد تدل على أن مجلس قيادة الثورة موجه ببواعث الطموح السياسى الشخصى . بل على العكس من هذا كان أغلب أعضائه يتصفون بالتسامح السياسى . لدرجة أنهم اعتقدوا أن مجرد طرد الملك والتخلص من بعض السياسيين القدامى سوف ينقى جو السياسة المصرية ويحول حياة مصر السياسية إلى وجهة جديدة يرتضونها ، وبالتالى تنتهى مشاكل مصر . وحتى جمال عبد الناصر نفسه كان فى البداية يعتقد أن دور الثورة محدوداً جداً فيقول :

---

١ . احسان عبد القدوس ، « مقدمة » ، فى كتاب أحمد بهاء الدين ، فاروق . . ملكا ، (القاهرة . مطابع روز اليوسف) ، ص ٢ .

« إن دورنا هو دور الحارس لا أكثر ولا أقل . . . حارس لمدة معينة محدودة من الزمن[١] »

ويذكر أنور السادات أن جمال عبد الناصر كان أكثر أعضاء مجلس قيادة الثورة إصراراً على الترابط بين الثورة والديمقراطية ، وأن الثورة لا بد أن تأخذ طريقها بالشعب لكي تسود إرادته . وكان يرى دعوة البرلمان الذى حله الملك . وقد ثار جدل ومناقشات طويلة حول هذا الموضوع وجمال عبد الناصر لا يحيد عن موقفه. ولما أخذت الأصوات مرة وثانية كان هو فى جانب وأعضاء مجلس قيادة الثورة فى جانب آخر ، ومن ثم عدل عن الفكرة[٢] .

ومع ذلك فقد كان مجلس قيادة الثورة فى البداية عند الفكرة القائلة بأنه يمكن إصلاح السياسيين القدامى . وقد أطلق سراح معظمهم فعلا من الاعتقال وطلب من الأحزاب السياسية أن تطهر نفسها بنفسها فى محاولة لتنقية السياسة المصرية من العناصر الفاسدة .

ولم تكن مثل هذه الاتجاهات مستغربة من رجال الثوره الذين أرادوا أن يمدوا أيديهم ويمنحوا الفرصة للقوى المختلفه لكى تعمل من أجل الأهداف الجديدة. ولكن هل يمكن أن تتفق أهداف الثورة وتتحد مع أهداف من حكموا قبلها؟ وهل يمكن أن تلتقى اتجاهات الثورة مع نفس الاتجاهات التى قامت للقضاء عليها ؟ وحينما التقت الثورة وجها لوجه مع هؤلاء السياسيين ومصالحهم وأطماعهم ونواياهم ، مع الفساد وعدم الشعور بالمسئولية ، تأكد أن لا سلام بين الحاضر

---

١ . جمال عبد الناصر . فلسفة الثورة ، المرجع السابق، ص ٤ .

٢ . أنور السادات ، خطاب أمام مجلس الأمة فى ٢٥ / ٣ / ١٩٦٥ بمناسبة أداء الرئيس جمال عبد الناصر اليمين الدستورية بعد انتخابه رئيساً للجمهورية ، (الأهرام . ٢٦ / ٣ / ١٩٦٥) ، ص ٥ .

والماضى . فلا يمكن بحال من أن يؤتمن القدامى على مقاليد الإصلاح وهم الذين أوجدوا الفساد وعاشوا فيه وضربوا بالصالح العام عرض الحائط[(١)] .

وتطلب المناخ السياسى وقتئذ من الضباط الذين قبضوا على ناصية الحكم أن يحتفظوا بالسلطة فى أيديهم ، فلا يقتسموها ولا يفوضوها إلى الساسة من رجال الأحزاب السياسية السابقه ، ولاحتى المحافظين منهم[(٢)] .

وحقيقه أخرى حملت قاده الثوره على الاحتفاظ بالسلطه. وهى — كما أوضحها جمال عبد الناصر فيما بعد — تتمثل فى تأخر الدور الذى لعبته الجماهير . ويبدو أنه كان فى البداية ينظر إلى الدور الذى يؤديه الجيش على أنه دور مؤقت ، وأن الوطن كله سوف يزحف إلى الأمام ليساهم فى الكفاح المجيد من أجل مستقبل الوطن . ولكن الحقيقة التى وصل إليها جمال عبد الناصر غير ذلك . فيقول :

« لقد كنت أتصور قبل ٢٣ يوليو أن الأمه كلها متحفزة متأهبة . . وكنت أتصور دورنا على أنه دور الطليعة الفدائيين . . ثم فاجأنى الواقع بعد ٢٣ يوليو..

---

١ . توجد أمثلة مشابة يمكن الاستفادة منها . فقد اضطر كمال أتاتورك مثلا بعد الثورة التى أحدثها فى تركيا الى حل الأحزاب السياسية جميعها .

٢ . هناك درس مستفاد أيضاً فى هذا الصدد . فإن دراسة الحركة الانفصالية التى تمت فى سوريا فى ٢٨ سبتمبر ١٩٦١ . والتى أدت إلى انفصالها عن الجمهورية العربية المتحدة . تدل على أن العناصر الرجعية والرأسمالية كانت وراء الضباط الذين قاموا بالحركة. وإدراكا من هذه العناصر أن الجماهير وحدها هى التى يمكن أن تضمن لها البقاء فى الحكم. فقد تظاهر المحافظون والرأسماليون بأنهم دعاة ديموقراطية يتوسلون إلى الجماهير السورية بأنهم أتوا ليرعوا مصالحها ويخدموا أغراضها . وأسرع رئيس الحكومة الجديد مأمون الكزبرى يؤكد للجماهير حقوقها ويؤمن الفلاحين والعمال على مكاسبهم التى حققها لهم الرئيس جمال عبد الناصر . وقد كان نجاح العناصر الرجعية فى إحداث الانفصال ومحاولة تضليل الجماهير . نذيراً مدوياً للحكومة فى مصر لكى تقضى على بقية هذه الطبقة من الأرستقراطيين والرجعيين ، الذين ظلوا برغم الثورة يكنون بطبيعتهم العداء الدفين للاشتراكية ، والذين كانوا يمثلون خطراً على النظام القائم عن طريق القوى الاقتصادية التى كانت فى أيديهم .

قامت الطليعة بمهمتها . . لقد جاءتها جموع ليس لها آخر ، ولـكن ما أبعد الحقيقة عن الخيال . كانت الجموع التى جاءت اشياعاً متفرقة وفلولا متناثره ، وتعطل الزحف المقدس إلى الهدف الـكبير ، وبدت الصورة يومها قاتمة تنذر بالخطر .

وساعتها أحسست وقلبى يملؤه الحزن وتقطر منه المرارة ، أن مهمة الطليعة لم تنته فى هذه الساعة بل إنها من هذه الساعه بدأت . .

كنا فى حاجة إلى النظام فلم نجد وراءنا إلا الفوضى . . وكنا فى حاجة إلى الاتحاد فلم نجد وراءنا إلا الخلاف ، وكنا فى حاجة إلى العمل فلم نجد وراءنا إلا الخنـــوع والتـكاسل . ومن هنا وليس من أى شىء آخر أخـذت الثورة شعارها» (١) .

هذا هو الموقف الذى وجد مجلس قيادة الثورة نفسه يواجهه . بقايا العهد البائد، وغابة سياسية موحشة ، ومجموعة من السياسيين الرجعيين ، وحـكومة فاسـدة غير صالحة ، ومشكلة أخلاق عامة ، كل هذه الرذائل اجتمع شملها لتنخر فى رفات مجتمع متخلف .

ولم تمض أسابيع قليلة ، حتى أصدر مجلس قيادة الثورة أوامره بإلغـــاء الألقاب والرتب المدنية . وشكل لجاناً للتطهير الحكومى فى كل وزارة . وفى ٢٣ يناير سنة ١٩٥٣ صدرت التعليمات بحل جميع الأحزاب السياسية . ومصادرة أموالها . وفى نفس الوقت أعلن بدء مرحلة انتقال لمدة ٣ سنوات تمهيداً لإقامة نظام دستورى ديموقراطى سليم .

ولم يعد خافياً أن الضباط الذين أحدثوا الثورة لن يقفوا عند حد النجاح فى الصراع السياسى . فقد بدت وجهتهم نحو الثورة الاجتماعية مؤكدة . ولم يكن يتوقع من على ماهر الذى أسند إليه رياسة الوزارة وقتئذ أن يسهم بإخلاص فى

---

١. شعار الثورة « الاتحاد والنظام والعمل ». أنظر، جمال عبد الناصر ، فلسفة الثورة ص ٢١ ــ ٢٢.

ثورة اجتماعية هادفة إلى نزع تحقيق العدالة الاجتماعية . فأسندت رياسة الوزارة إلى محمد نجيب فى ٨ سبتمبر ١٩٥٢ . وكان وقتئذ الضابط الوحيد الذى دخل الوزارة . وبالرغم من أن تشكيل هذه الوزارة كان يمثل الطابع المدنى، إلا أنها بالتأكيد كانت تنحوا نحواً متميزاً عن جميع الوزارات المدنية التى سبقتها . وكان العامل الفعال فى هذا هو أن مجلس قيادة الثورة قد حرص على التعاون مع شخصيات جديدة تقدمية .

وكأى ثورة فى التاريخ ، كان للثورة المصرية جانبها العنيف فى الظروف التى استدعت استعمال العنف . وكان هذا العنف يتمثل فى بعض الإجراءات التى يقصد بها محاسبة الحكام السابقين لعبثهم بمصالح البلاد . ولإظهارهم على حقيقتهم أمام الجماهير ، وأيضاً للقضاء على كل نفوذ لهم فى الحكم وإدارة شئون البلاد . وتمشياً مع هذا الاتجاه أنشأ مجلس قيادة الثورة نوعين من المحاكم الخاصة[1] .

١ — محكمة الغدر — ديسمبر ١٩٥٢ — وتختص بالانحرافات التى تتعلق بالذمه المالية .

٢ — محكمة الثورة — يناير ١٩٥٣ — وتختص بالجرائم الموجهة ضد الدولة .

وهذه التطورات تشير إلى أن الضباط الذين أحدثوا الثورة لم يطرحوا فكرة العودة إلى معسكراتهم جانبا فحسب ، وإنما انصرفت إرادتهم أيضا إلى القضاء تماما على النظام السياسى الفاسد ، وعلى معالم البناء الاجتماعى الظالم الذى كان

---

١ . علق الرئيس جمال عبد الناصر على إنشاء محكمة الثورة قائلا : « لقد قامت الثورة لترى كيف كانت تحكم مصر بواسطة الخدم . وكيف كانت تصرف الأمور وكيف كان الوزراء يحققون رغبة هؤلاء الخدم ليصلوا إلى السلطة » . أنظر ، مجموعة خطب الرئيس جمال عبد الناصر، المرجع السابق، ص ١٤ .

قائما فى مصر ، وذلك عن طريق استخدام السلطة المركزية وإعادة بناء هـذين النظامين على أساس شعبى سليم [١] .

وفى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ ، صدر دستور مؤقت يحوى إحدى عشر مادة توضح معالم الحكم خلال فترة الانتقال . وقد جاء فى هـذا الدستور أن قائد الثورة ، ورئيس مجلس قيادتها سوف يخول سلطات كاملة ، وخاصة ما يتعلق منها بتأمين الثورة والنظام الذى قامت عليه لتحقيق أهدافها . وإن له حق تعيين وإعفاء الوزراء . وجاء فى المادة ٩ من هذا الدستور أن مجلس الوزراء له سلطة إصدار التشريعات . كما نصت المادة ١١ منه على تشكيل مجلس مشترك من أعضاء مجلس قيادة الثورة وأعضاء مجلس الوزراء يكون مختصا بالنظر فى السياسه العامة للدولة وما يتصل بها من موضوعات [٢] ، وتشير هـذه الإجراءات إلى أن الحكومة قد أصبحت القوة الهائلة لتقرير السياسة العامة للدولة وتنفيذها .

ومن الناحية العملية كانت السلطة مركزة فى مجلس قيادة الثورة الذى كان بدوره ينظم اجتماعات أسبوعية مـع الوزارة المدينة برياسة محمد نجيب . وكانت قرارات مجلس قيادة الثورة تصدر بالأغلبية المطلقة . وكان لكن ضابط صوت واحد فى المجلس بالتساوى [٣] . وقـد كان بعض الضباط غير مستريحين لهـذه

---

١. بدت هذه الخطوة ضرورية للغاية.ويوكد روبرت ميشيل أنه فىالفترات وفى الدول التى طردت فيها العناصر القديمة المحافظة من مباشرة السلطة وحل محلهم التقدميون الذين يحملون علم الديموقراطية؛ فإن هذه العناصر القديمة تحاول أن تلعبدوراً معادياً للنظام القائم فى الدولة ويأخذ هذا الدور أحياناً اتجاها ثورياً .

٢. الدستور المؤقت لمصر ١٩٥٣ ، (القاهرة . المطبعة الأميرية . ١٩٥٣) .

٣. يلاحظ أن حكومة أورجواى بأمريكا اللاتينية لديها نظام مماثل . ولكن نتائجه تختلف . فوفقاً للدستور فى أورجواى الصادر عام ١٩٥١ ، تحولت رياسة الجمهورية إلى مجلس حكومى مكون من ٩ أعضاء . ستة منهم يمثلون حزب الأغلبية وثلاثة من حزب الأقلية الأكثر أهمية . وبالرغم من أنه يوجد رئيس للمجلس فرياسته قاصرة على رياسة الجلسات ولا يعد رئيساً للدولة . والنتيجة المترتبة على هذا النوع من التنظيم هى ذوبان السلطة وما ينتج عنها من شيوع المسئولية ، وربما ضياعها بين أفراد المجلس .

الطريقة فى إتخاذ القرارات . ويقول أحد الكتاب أن محمد نجيب نفسه ــ الذى لم يشترك أصلا فى الثورة ــ كان غير راض عن هذه المساواة فى الأصوات بينه وبين صغار الضباط . وبالرغم من هذا فالحقيقة التى تستلفت النظر وتستحق الإبراز هى أن المجلس عمل فى ظل هذا النظام وأنتج وكان سريعا وحازما وفعالا فى إجراءاته . فلما زادت أعباء المجلس وكثرت القرارات التى يتخذها ، اختار الضباط جمال عبد الناصر ليكون نائبا للرئيس .

على أن هذه الظاهرة بالرغم من ذلك لم تكن أهم ما يتصل بعمل مجلس قيادة الثورة . إن أهم حقيقة فى نظرنا عن عمل المجلس هى أنه كسلطة تنفيذية قد تحول إلى هيئة للتداول والشورى تناقش فيها الأمور قبل إتخاذ أى قرار حاسم بشأنها . وفى حدود هذا المفهوم كان مجلس قيادة الثورة أشبه ما يكون بمجلس تشريعى مصغر . وإن كانت حركية العمل وفاعليته بداخله قد اختلفت عن تلك التى نراها فى المجالس الأخرى[1] . فلا يمكن أن ننكر السرعة والقوة والوضوح والحسم الذى اتصفت به إجراءات المجلس وقراراته وقد كان هذا ممكنا بسبب الصفات والظروف المتشابهة التى جمعت أعضاء مجلس قيادة الثورة من حيث تاريخهم وسنهم وتعليمهم والأهداف الموحدة التى كانت تجمع بينهم .

ولما أعلنت الجمهورية فى ١٨ يونيو ١٩٥٣ ، اختلط تشكيل المجلس بالوزارة إلى حد كبير . فقد دخل عدد من أعضاء المجلس إلى مناصب الوزارة ، بجانب زملائهم المدنيين . وكان واضحا أن الوزارات المختصة بالأمن والإرشاد القومى والدفاع والمواصلات والتعليم أسندت رياستها إلى ضباط من أعضاء مجلس قيادة الثورة . بينما بقيت وزارات الخارجية ، والمالية ، والصناعة ، والعدل ، والصحة ، والزراعة ، والشئون الاجتماعية ، والتموين فى أيدى الوزراء المدنيين .

---

١. قد يبدو هذا صحيحاً أيضاً بالنسبة لأى حكومة وزارية. على أن أعضاء مجلس قيادة الثورة وقتئذ لم يكونوا وزراء ، وكان تركيز السلطة فى المجلس وفقاً للدستور المؤقت محكماً .

وفى هذا النوع من التنظيم كان يمكن تمييز خطوط السلطة ممتدة أفقيا من مجلس قياده الثورة إلى الوزارة ، ثم رأسيا هابطة إلى مختلف المستويات التنفيذية بالأجهزة الحكومية . وكان هذا التغيير ذو معانى هامة . فقد أدى بالتأكيد إلى الإقلال من مدى فاعلية الوزراء المدنيين فى الحكومة وخاصة بعد أن زاد عدد ضباط الجيش الذين وضعوا فى المناصب الهامة بالأجهزة الحكومية . ومن ناحيه أخرى كانت القرارات المتصلة بالسياسة العليا فى هذا التشكيل العسكرى الإدارى القائم متروكة لمجلس قيادة الثورة . ولم يكن هناك بد من هذا الإجراء فى تلك المرحلة الحاسمة من تاريخ الثورة .

ويعتقد بعض الكتاب أن مجلس قيادة الثورة كان فى البداية ذا رقابة محدودة على الحكومة ، إذا لم يكن من بين أفراده — فيما عدا محمد نجيب — من شغل منصبا تنفيذيا أو اداريا هاما . والواقع أن مجلس قيادة الثورة مارس رقابة كاملة وفعالة على جميع أجهزة السلطة التنفيذية ، وكانت هذه الرقابة تتم عن طريق فريق مختار من الضباط الأكفاء الذين يتصفون بالولاء والذكاء والحماس . فقد ألحق هؤلاء الضباط عقب الثورة مباشرة بمختلف الوزارات وكانوا على اتصال مباشر بمجلس قيادة الثورة ، وكانت مهمتهم الأساسية التأكد من سلامة التصرفات وسير الأمور فى الاتجاه الذى يحقق أهداف الثورة .

الواقع أن الوزراء المدنيين الذين كان لهم فيما مضى الدور الأول فى عملية إصدار القرارات، قد فقدوا فى ظل هذا التحول الثورى بعض الحرية التى كانت لهم فى العمل حينما كانوا يكونون فى مجموعهم قبل الثورة مجلس الوزراء الذى كان يستمتع بسلطات تنفيذية واسعة النطاق . فقد امتد نشاط مجلس قياة الثورة ، الذى كان يقوم أساساً بوضع السياسة التى تحقق أهداف الثورة ، إلى نطاق تنفيذ هذه السياسة وكان له الرأى الأول فى هذا المجال أيضاً .

وكانت عمليه « عسكرة » السلطة التنفيذية فى فجر الثورة ضرورية بل حتمية. فقد كان طبيعياً إزاء مختلف الضغوط التى تعرضت لها الثورة فى البداية أن تكون

مشكلتها الأولى هى تأمين الثورة وتوطيد دعائمها لدفع كل الضغوط والمؤامرات والتحديات الخارجية والداخلية . وفى نفس الوقت كان تنظيم السلطة بهذه الصورة وأحكام تركيزها ضمانا أكيداً لسرعة تنفيذ القرارات والتعليمات وإتخاذ الإجراءات الثورية الفورية دون جدل أو تعويق . وبالتالى مكن هذا التنظيم من فرض رقابة شاملة وتقليل فرص سوء التصادم وإنقسام الآراء فى المستويات المختلفة . وأخيراً فإن هذا النوع من التنظيم المركزى فى الحكومة كان مبعثه المركزية الشديدةالتى يتصف بها التنظيم فى القوات المسلحة ، وكان يسمح بتغيير السياسة أو العدول عنها فى سرعة وفاعلية دون هزات عنيفه .

هكذا أمكن لمجلس قيادة الثـــورة أن يعمل . وكانت عملية بلورة السلطة المركزية فى يده الخطة الفعالة التى مكنته من العمل المثمر من أجل تحقيق أهداف الثورة . وكما لم تكن هناك حدود لقراراته لم تكن هناك أيضاً حدود لقدراته بما لهمن سلطةالسيادة . وكانت الفلسفة التى تقود عمله تتلخص فى أن الخطأ والصواب هما جناحا التجربة .

ويبدو أن العرض المتقدم لا يمكن أن يستكمل صورته دون التنويه بموقف السلطة القضائية . وهنا تجدر الإشارة إلى أن القادة السياسيين الجدد قد أكدوا فى عديد من المناسبات إستقلال القضاء المدنى والجنائى . وقد حرصوا فعلا على بقاء هذه الأجهزة بعيدة عن التدخل فى شئونها أو التأثير عليها . وليس معنى هذا أن القضاء ظل خارج حلبة التغيير الثورى الحادث من حوله. فالقضاء لا يمكن بحال أن يتواجد فى فراغ ، وإنما هو أيضاً يأخـــذ فى اعتباره التغيير الإجتماعى والاقتصادى والسياسى الحادث فى المجتمع. لذلك تجاوبت أحكام القضاء مع السياسة التى انتهجتها الثورة . ومن ناحية أخرى كانت القرارات الحكومية ذات الصبغة التشريعية أو التنظيمية متمشية مع المبادىء القانونية . وكان وزراء الثورة يعتمدون على المستشارين القانونيين فى إعداد مختلف التشريعات وصياغتها .

لقد نجح مجلس قيادة الثوره خلال السنوات الثلاث الأولى فى استبعاد الحاقدين والمتنافسين من قدامى السياسيين وذوى النفوذ. فحزب كبير كالوفد لم يكن ليستسلم

بسهولة دون مقاومة . إلا أن الحزب فى ذلك الوقت كان تحت رياسة مصطفى النحاس الذى كان نجمه فى أفول . وكان فؤاد سراج الدين ، المنافس الأول للنحاس فى رياسة الحزب ، قد تعرض لهجوم عنيف وقت عمله وزيراً للداخلية نتيجة حريق القاهرة . وفضلا عن هذا فإن سنى الانغماس فى الفساد السياسى الطويلة لم تكن لتتيح الفرصة أمام الحزب لكى ينجب عناصر ثورية صالحة للقيام بأدوار بطولية . فلما جاءت الثورة وأصبحت قوة الوفد ونفوذه محل اختبار ، وخاصه خلال الشهور الستة الأولى للثورة ، كان وضحاً أن الرصيد الوفدى قليل الجدوى أمام تيار الثورة الجارف .

أما باقى الأحزاب فلم تكن تعنى بالنسبة للثورة كثيراً من المتاعب . إذا أنها نشأت — فى أغلب الأحيان — نتيجه لخلافات ومنافسات سياسية . فلما زالت الملكية وقضت الثورة على مثل هذه الخلافات فقدت تلك الأحزاب الصغيرة فاعليتها وترابطها . ولم تفرق الثورة بين هذه الأحزاب وبين حزب الوفد بأى صورة ، فاعتبرتها جميعاً ممثلة للنظام البائد ، وعاملتها على قدم المساواة ، واستعملت نفس الحزم والصرامة مع زعمائها الذين لحقت بهم وصمة الفساد والاستهتار بمصالح البلاد .

ولم يكن موقف الثورة من الشيوعيين والإخوان المسلمين أقل شأنا . وكانت جماعة الإخوان المسلمين تتصف بالخطورة نظرا للمبادىء والأفكار التى كان يعتنقها أفرادها ، ولإحكام تنظيماتها ، ولاتجاهها نحو العنف والاغتيال السياسى . وكانت هذه الجماعة تلقن الشبان من أفرادها المبادىء والأفكار التى تحيلهم شبه مسلوبى الإرادة يفعلون مايؤمرون به . وفى نفس الوقت كانت تسعى — برغم كونها أساسا جماعة دينية — للوصول إلى أهداف سياسية غايتها مقاعد الحكم . وقد أدى اتجاهها هذا إلى قيام نوع من التوتر المستمر بينها وبين الأحزاب السياسية الحاكمة وبصفة خاصة حزب الوفد ، وقد أمكن القضاء على كل من الشيوعيين والإخوان المسلمين وعلى تنظيماتها .

لقد دخلت الثورة الوزارات بدخول الضباط وزراء فيها . وهذا هو الوصف الدقيق لما حدث فعلا . فقد عاشت كل وزارة تولاها أحد رجال الثورة فى ثورة داخلية ، وسرى فيها تيار التجديد والتغيير والتطوير ، واشتعل حماس الموظفين واضطرد الانتاج فى سرعة وحركية زائدة . وبرز فريق جديد من بين صفوف الموظفين فى كل وزارة يصفون أنفسهم بالثورية ، ويتقلدون شعاراتها ، ويتكلمون باسمها . وحتى الذين خذلتهم قواهم عن متابعة هذا التغيير الراديكالى حنوا رؤوسهم للعاصفة مخافة أن تطيح بهم . بذلك ظلت العجلة تدور إلى الأمام فى تدفق وسرعة عالية .

وبمرور الزمن أخذت الثورة طريقها إلى مرحلة الإتزان لتصبح نظاما للحكم راسخ الأقدام . وبدأت المخاطر والضغوط التى جعلت مجلس قيادة الثورة يعيش فى حالة تيقظ وانتباه وتوقع وحذر تقل وتختفى . وأخذت المخاوف والشدة التى ألفت بين عزائم الرجال من أجل المصير الواحد تزول . ومن ثم بدأ مجلس قيادة الثورة يفقد بعض تماسكه ، وبالتالى يمر بعدد من التغيرات التى أحدث بعضها رد فعل واضح ، أهمها عزل محمد نجيب من رياسة الجمهورية وإقصائه . وبجانب هذا مر مجلس قيادة الثورة ببعض التجارب الأخرى مع نفر من أعضائه .

وفى مايو ١٩٥٥ ، أعلن جمال عبد الناصر ، بوصفه رئيسا للجمهورية ، أن الثورة عند وعدها فى اقامة الحياة النيابية بالبلاد فى عام ١٩٥٦ . ولما حان هذا الموعد أعد مشروع دستور مؤقت وطرح لاستفتاء الرأى العام عليه فى ٢٣ يونيو ١٩٥٦ . وفعلا صدر الدستور واختير جمال عبد الناصر أول رئيس منتخب لجمهورية مصر . وبتمام هذه الخطوات الدستورية حل مجلس قيادة الثورة وتحول من تبقى من أعضائه إلى مدنيين ، عدا المشير عبد الحكيم عامر الذى بقى قائدا عاما للقوات المسلحة . ومنذ ذلك التاريخ خرجت سلطة الحكم رسميا ونهائيا من مجلس قيادة الثورة .

أن التحليل السابق يسترعى الانتباه إلى الطريقة التى كان يعمل بمقتضاها مجلس قيادة الثورة . وتوجد ثلاثة حقائق هامة نود إضافتها :

الأولى : أنه كان يوجد من حول مجلس قيادة الثورة إجماع وتأييد شعبي لم يسبق لهما نظير فى تاريخ مصر . وكانت جماهير الشعب كلها من خلف المجلس والإجراءات التى يتخذها والأهداف التى تبناها . وقد ساعد هذا الشعور القومى المتزايد المجلس فى كثير من عمله .

الثانية : أن القدرة على استعمال القوة وتوفرها تحت إمرة مجلس قيادة الثورة قد سهلت إلى أقصى الحدود عملية التغيير الثورى ونجاح الثورة الاجتماعية بصفة خاصة (١).

الثالثة : أنه لضمان استمرار جميع الإجراءات والتصرفات التى اتخذها مجلس قيادة الثورة نص الدستور الجديد على أن جميع القرارات والأومر والإجراءات والقوانين التى أصدرها مجلس قيادة الثورة أو أى هيئة أخرى أنشأها هذا المجلس ، لا يمكن تعديلها أو إيقاف سريانها او إلغاؤها (٢) .

مدى فاعلية مجلس قيادة الثورة :

أما وقد حل مجلس قيادة الثورة بعد أن بقى أربع سنوات فى الحكم تحمل خلالها مسئوليات التغيير الثورى فى شتى المجالات ، والهزات العنيفة التى أحدثها التغيير بالمجتمع خلال هذه السنوت ، فقد يكون من المناسب تقييم مدى فاعلية هذا المجلس خلال تلك الفترة . والمعايير التى يمكن عن طريقها تقييم عمل المجلس لابد أن تكون واقعية وموضوعية . فلا يخالج أحد الشك فى الأحوال السيئة

١. فى الواقع أن الثورة لجأت إلى استعمال القوة فى إنهاء اضراب العمال بمصانع الغزل والنسيج فى كفر الدوار فى ١٢ أغسطس ١٩٥٢ ، وقد قبض الجيش على متزعمى حركة الاضراب وقدمهم فوراً فى اليوم التالى إلى المحاكمة أمام محكمة عسكرية وحكم عليهم بالإعدام . وقد صدق على الحكم مجلس قيادة الثورة . وفى مثل آخر استعملت القوة أيضاً مع أحد كبار الملاك الذين لم يستجيبوا لقوانين الاصلاح الزراعى ورفض تنفيذها وتصدى لرجال الحكومة يحاول منعهم عن التنفيذ . وقد قبض على هذا الإقطاعى بمعرفة الجيش وأحضر إلى العاصمة مكبلا بالحديد وحكم عليه بالأشغال الشاقة المؤبدة . لقد كان رد فعل الثورة فى هاتين الحادثتين عنيفا. وكان المقصود بالطبع هو إبراز الثورة فى صورة أكثر عنفاً مما كانت فى واقعها باعتبارها ثورة بيضاء لكى تجعل أثرها محسوساً فى نفوس من يخالجهم الشك فى جديتها ، وخاصة أن أثر مثل هذه الاجراءات كان ينعكس على النظام الاجتماعى السائد بأسره .

٢. جمهورية مصر ؛ الدستور ١٩٥٦ ؛ (القاهرة المطبعة الأميرية) ؛ المادة ١٩١ ؛ ص ٤٤ .

المتراكمة التى وجد المجلس نفسه مرغما على مواجهتها على أثر قيام الثورة . وبالتالى لا يخالج أحد الشك فى أن المجلس لم يكن فى وسعه أن يصنع المعجزات أو أن يحول المعادن الخسيسة إلى ذهب . وربما تكون طريقة التقييم الموضوعية هنا هى قياس مدى ما أمكن للمجلس أن يحققه فى مقابل الأهداف التى وضعتها الثورة لنفسها إثر قيامها .

أولا : التخلص من الاستعمار :

من أهم الانتصارات التى حققتها الثورة فى ظل مجلس قيادتها ، جلاء القوات البريطانية عن منطقة القنال فى ١٨ يونيو ١٩٥٦ . وقد ترتب على هذا زوال النفوذ البريطانى والفرنسى فى مصر وبالتالى تضاؤل نفوذ الجاليات الأجنبية وتدخلها فى شئون مصر الاقتصادية والسياسية .

ثانياً : القضاء على الإقطاع :

إن إعادة توزيع ما يقرب من نصف مليون فدان خلال السنوات الأربع الأولى للثورة ، وتخفيض القيمة الإيجارية للأراضى الزراعية وفقا لأحكام قانون الإصلاح الزراعى تعد خطوات عملية وإيجابية فى سبيل القضاء على الإقطاع . كذلك صدرت التشريعات التى تضمن للعمال مزايا أفضل قبل الملاك وأصحاب الأعمال ، وعدل نظام الضرائب وفقا للنظريات التقدمية .

ثالثاً : القضاء على الاحتكار والاستغلال :

إن تحديد الملكية ، وإعادة توزيع الأرض الزراعية كانت خطوة فعالة فى هذا الاتجاه . وإنه وإن كانت الاحتكارات الصناعية لم تمسها الثورة مسا جدياً وقتئذ (حتى أممت فى عام ١٩٦١) ، إلا أن مدى نفوذ أصحابها على الحكم تضاءل جداً بعد قيام الثورة .

رابعاً : إقامة العدالة الإجتماعية :

بدت مجهودات الثورة واضحة لضمان عدالة توزيع الخدمات الإجتماعية . ومن ناحية أخرى حاربت الثورة بعنف كل محاولات الفساد . وأهتمت بإقامة المدارس والمستشفيات والوحدات المجمعة ومشاريع المياه فى قرى مصر . وفى تلك الفترة زاد الإنفاق على الخدمات الإجتماعية بمقدار ٥٥ ٪ عما كان عليه قبل الثورة . وتضاعف عـــدد المساكن التى أقامتها جمعيات الإسكان التعاونية للعمال والموظفين، وتضاعفت الأسرة المخصصة لمرضى الدرن فى المستشفيات ، وأنشئت ٨٠٠ مدرسة فى ثلاث سنوات بينما لم يزد ما كان يبنى قبل الثورة عن ثمانية مدارس فى العام(١) .

خامساً : إعداد جيش وطنى قوى :

فى خلال سنى عمل مجلس قيادة الثورة تضاعفت ميزانية القوات المسلحة وأعيد تنظيم الجيش وتسليحه على أسس حديثة متطورة ، وإستخدم الجيش عدداً كبيراً من الخبراء والفنيين ، وبرزت قدرة القوات المسلحة المصرية فى نهاية تلك الفترة . ويؤكد كثير من الكتاب أن الإعداد والتسليح الحديث والتقدم الذى أحرزته القوات المسلحة المصرية وقتئذ كانت من أسباب العدوان الثلاثى على مصر الذى كان فى مقدمة أهدافه القضاء على تفوق مصر العسكرى .

سادساً : إقامة حياة ديموقراطية سليمة :

كانت جميع الأسباب تدعو إلى إبقاء الحكم الثورى فترة أطول . وفى مقدمة هذه الأسباب إستمرار الثورة الاجتماعية . ومع ذلك فقد بدأت مصر بعد دستور ١٩٥٦ تمارس نوعاً من الحياه الديموقراطية التى تتفق وظروفها الثورية . وفى إطار مجلس الأمه المنتخب وقتئذ مارس ممثلو الشعب سلطاتهم الدستورية .

---

١ . أنظر ، جمال عبد الناصر ، ثورتنا الاجتماعية ، المرجع السابق، ص ١٧ — ١٨ .

الفصل الثالث

الحكومة الدستورية

بدت حكمة مجلس قيادة الثورة واضحة حينما رفض إجراء انتخابات برلمانية فور قيام الثورة وتوليها زمام الأمور في مصر . إذ كان من العسير وقتئذ ، سواء في مصر أو في غيرها من الدول النامية التي تمر بمثل ظروفها ، أن تتحقق ثورة إجتماعية عن طريق انتخابات واختيار أعضاء للمجالس النيابية قبل أن يحدث التغيير الثوري آثاره في المجتمع . ذلك أن التجارب التي عاشتها مصر قد أثبتت عدم جدوى مثل هذه المجالس في تحقيق آمال وأماني الناخبين وآمالهم . فالمرشحون من رجال الأحزاب السياسية كانوا دائما يمثلون الأقلية المحافظة من رجال الإقطاع السياسي والاقتصادي والإجتماعي ، وهؤلاء كانوا يعرفون حق المعرفة أن مصالحهم ومصالح ناخبيهم من العمال والفلاحين والصناع على طرفي نقيض . وكانوا يعرفون أيضا أن سبيلهم الوحيد إلى كراسي المجلس النيابي لا يمكن بلوغه إلا عن طريق خداع الفلاحين والعمال الكادحين ، وإيهامهم بأن مصالحهم متشابهة ومشتركة ، وأنهم المتكلمون بلسانهم ، والمدافعون عن حقوقهم . وبذلك يصل المرشح إلى كرسي المجلس النيابي مناديا بمبادىء لا يؤمن بها ولا يقبلها ، بل إنه يمقتها بينه وبين نفسه . فكيانه كله يتطلب وجود السلطة في يده وإجراء إنتخابات في أضيق نطاق والتحايل على كسب الانتخابات العامة . ولكنه يعلم أيضا أن تمسكه بهذه المبادىء يجعله يقف وحيدا منعزلا في الميدان السياسي . لذلك يلبس للموقف رداءه ، فيعوي مع باقي الذئاب المتعطشة للسلطة منتحلا شعار الديموقراطية .

من هنا كانت حكومة الثورة بعيدة النظر حينما طرحت فكرة الانتخابات العامة جانبا بعض الوقت . فمثل هذه الانتخابات عديمة الجدوى كان يمكن أن تعيد إلى المسرح السياسى المنافسات السياسية بين الأحزاب ، وكان يمكن أيضا أن تتيح الفرصة أمام القوى المعادية للثورة ، والتى قامت الثورة للتخلص منها ، لكى تتقابل معا وتنظم صفوفها وتوجه جهودها تحت شعار الحزب السياسى لتخريب الأعمال وإتلاف المكاسب التى تحققها الثورة . وبهذا تصبح قوى رجعية معرقلة لا قوى تقدمية مساعدة .

وفى الواقع أن كل ما كانت مصر فى حاجة إليه خلال تلك الفترة هو النظام والحكم الصالح . إذ يمكن بتوفر هذين العنصرين أن تزدهر الديمقراطية تباعا . هذه هى طبيعة التطور ولا يمكن بحال أن نتصور — إلا إذا حلقنا فى الخيال — أنه يمكن منح الحرية كاملة لشعب يقهره المرض والفقر والجهل . وأن الشعب فى هذه الحالة سيكون قادرا على الاستمتاع بمزايا الحرية كاملة أو خلق جو من الاستقرار والنظام من العدم .

فلما سنحت أول فرصة لإقامة نظام نيابى ، لم يدر بخلد أى منصف لديه فكرة صحيحة عن مصر أن النظام النيابى الذى وجد فى ظل الملكية يمكن بأى حال أن يتخذ أساسا جديدا لحكم البلاد ، أو أداة صالحة للتمكين للاصلاح الإدارى والاجتماعى .

لذلك كانت المهمة الأولى الملقاة على عاتق الثورة هى وضع تصميم لدستور جديد يمكن أن يكون أساسا سليما لنظام سياسى جديد . وقد قامت فعلا لجنة من ٥٠ عضوا مختارين من بين أصلح العناصر القانونية بوضع مشروع هذا الدستور . وقد أعلن المشروع الجديد ، بعد أن أقره مجلس قيادة الثورة فى يناير ١٩٥٦ . وفى ٢٣ يونيه ١٩٥٦ ، طرح هذا الدستور للاستفتاء الشعبى العام ، فوافقت عليه الجماهير بأغلبية ٩٩٫٨٪ . وفي نفس اليوم أيضا أنتخب جمال

عبدالناصر أول رئيس للجمهورية وفقا لأحكام الدستور الجديد وبأغلبية ٩ر٩٩٪ من مجموع أصوات الناخبين[١] .

ويقول والتر شارب ، إن دستور ١٩٥٦ ، من الناحية العقائدية قد حاول إيجاد نوع من التوازن بين الحقوق والواجبات المدنية التى يعتنقها الغرب . مع الاهتمام بالحقوق والمسئوليات الاجتماعية والاقتصادية التى جاء بها دستور ١٩٤٦ الفرنسى ، والقانون الأساسى لحكومة ألمانيا الغربية . أما من الناحية التنظيمية فإن النظام الحكومى الذى أوجده الدستور الجديد كان مزيجا من النظام الرياسى والنظام البرلمانى[٢] .

لقد اهتم دستور ١٩٥٦ بابراز عده اعتبارات هامة جديدة ، فى مقدمتها القومية العربية والاسلامية . فقد نص فى المادة الثانية منه على أن مصر جزء من الأمة العربية ، ونص فى المادة الثالثة على أن الإسلام دين الدولة . وفى مجال التخطيط الاجتماعى والاقتصادى برزت ملامح الدستور الاشتراكية فى عدة مواضع . ولو أنه مع ذلك قد ترك مجالات فسيحة للنشاط الخاص فى مجال الأعمال (المواد ٨ ، ٩ ، ١٠ ، ١١) . ولأول مرة يهتم الدستور الجديد بواجبات ومسئوليات الموظفين العموميين . فنصت الماده ٢٨ على أن الموظفين العموميين يجب أن يهدفوا فى أداء أعمالهم إلى خدمه الشعب . وأعطى المصريين حق الشكوى لسلطات الدولة فى الأحوال التى يخالف فيها الموظفون القانون أو يهملوا مسئولياتهم (الماده ٦٣) .

---

١. الإدلاء بالأصوات كان إجبارياً بالنسبة للذكور فوق ١٨ سنة . وقد أعطى للنساء حق الانتخاب لأول مرة ، وتركت لهن حرية تسجيل أنفسهن لهذا الغرض . على أنه فى حالة التسجيل كان يتعين عليهن الإدلاء بأصواتهن . وقد تقدم فعلا عدد كبير من النساء للادلاء بأصواتهن .

2. Walter R. Sharp.," Bureaucracy and Politics, Egyptian Model," op. cit., p. 152,

وقد وصف الدستور نظام الحكم على أنه نظام رئاسى ، يتولاه رئيس تنفيذى مستقل هورئيس الجمهورية ، الذى ينتخب شعبيا لمدة ست سنوات . وقد أورد الدستور فى المواد الخاصة بسلطات رئيس الجمهورية واختصاصاته ، أنه هو الذى يعين الوزراء ويفصلهم والموظفين العسكريين والمدنيين (المواد ١٤٦ ، ١٤٠)، وأنه هو الذى يصدر القرارات الخاصة بتنظيم الإدارات الحكومية ويشرف على أعمالها (المادة ١٣٧) ، وأنه يقترح ويعترض ويصدر القوانين (المادة ١٣٢) ، وأن من حقه إصدار القوانين فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمه (المادة ١٣٥) . وفضلا عن هذا فإن من حق رئيس الجمهورية حل مجلس الأمة (١١١) . كما قيد الدستورحرية مجلس الأمة فى تعديل الميزانية فاشترط موافقة الحكومة على التعديل (الماده ١٠١) .

وقد وكل إلى الاتحاد القومى ، الذى وضع رئيس الجمهورية الخطوط العريضة لتنظيماته ، مهمة تقديم المرشحين لعضوية مجلس الأمة . وقد استمتع مجلس الأمه فى ظـل دستور ١٩٥٦ ببعض السلطات أهمها إمـكان إصـدار التشريعات التى يعترض عليها رئيس الجمهورية إذا حازت على أغلبيه ثلثى الأعضاء (الماده ١٣٤) ، وإرغام الوزراء على الاستقالة (الماده ١١٣) ، كذلك خول حق مناقشة سياسة الحكومه ونصحه لها بناء على طلب مقدم من عشرة من أعضائه (الماده ٩١) ، وتقديم اقتراحات متعلقة بالسياسة العامة للحكومة (المادة ٩٢) .

لقد هيأ الدستورالجديد قيام نظام رئاسى قليل الشبه بالنظام المتبع فى الولايات المتحدة الأمريكية . فقد أوجد حكومة يرأسها رئيس الجمهورية وفى نفس الوقت أوجد إلى جانبه مجلسا للوزراء ، ومجلسا واحدا تشريعيا منتخبا . وقد أوضحت الحكومة بعد صدور الدستور أن الترشيح لعضوية المجس التشريعى من حق الجميع عد الرجعيين والانتهازيين وعملاء الاستعمار[1] .

---

١ . خطاب الرئيس جمال عبد الناصر ، يوم أول يونية سنة ١٩٥٦.

وهكذا قدر لحكومة الثورة أخيرا أن تأخذ شكلها الدستورى . وشكل الرئيس جمال عبد الناصر وزارة جديدة ضمت ستة فقط من أعضاء مجلس قيادة الثورة . وقد أجريت أول إنتخابات لمجلس الأمه فى ٨ يوليو ١٩٥٧ ، على أساس قوائم وافقت عليها الحكومة بعد استبعاد العناصر المشار إليها آنفا . ولم تأخذ هذه القوائم شكل قوائم الحزب الواحد . وهكذا بدا انتقال الحكم من أيدى العسكريين إلى نظام حكومى دستورى مستكملا مظاهره .

وقد سار حكم مصر وفقاً لهذا النظام حتى أعلنت الوحدة مع سوريا وقيام الجمهورية العربية التحدة فى فبراير ١٩٥٨ . وكنتيجة لهذا الحدث التاريخى الهام ، أعلن فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ بدمشق ، قيام دستور جديد مؤقت للجمهورية العربية المتحدة .[1] وجاءت الخطوط العريضة لهذا الدستور الجديد متمشية مع الأسس التى أوجدها وأرساها دستور ١٩٥٦ . على أنه توجد بعض الملامح الخاصة فى الدستور الجديد التى يتعين بالضرورة التنويه عنها هنا . فقد أغفل الدستور الجديد النص الخاص بأن الإسلام هو الدين الرسمى للدولة . كما وضعت السلطة التشريعية فى أيدى مجلس الأمة الذى يجب أن يكون نصف أعضائه من بين أعضاء مجلس النواب السورى ومجلس الأمة المصرى (المادة ١٣) .

ونص الدستور على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة (المادة ١٢) ، وإن السلطة التنفيذية موكوله إلى رئيس الجمهورية يمارسها بالطريقة المنصوص عليها فى الدستور (المادة ٤٤) ، وأن له سلطة تعيين نائب لرئيس الجمهورية أو أكثر ، وله أن يعفيهم من مناصبهم (المادة ٤٧) .

وكان الهدف من الدستور المؤقت هو تمهيد الطريق لانتقال تطورى للسلطة من النظام القائم فى كل إقليم (مصر وسوريا)، إلى نظام موحد للجمهورية العربية المتحدة .

[1] . الجمهورية العربية المتحدة ، الدستور المؤقت ، (القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٥٨) .

وقد نص الدستور على إنشاء وزارة مركزية للجمهورية ومجلسين تنفيذيين أحدهما لمصر والآخر لسوريا (الماده ٥٨) .

وخلال الفتره مابين فبراير واكتوبر ١٩٥٨ ، سارت ادارة كل إقليم بصورة مستقلة فلم تكن هناك دواع قوية ومعقولة تستلزم توحيد جميع أوجه النشاط والسياسة والحكومية فى الإقليمين بواسطة تشريع واجب التنفيذ الفورى . فبقيت الأمور فى سوريا فى يد الإدارة السورية بقيادتها السياسية . وكان الرؤساء التنفيذيون بها تحت الاشراف المباشر لرئيس الجمهورية فى القاهرة .

وفى ٨ أكتوبر سنة ١٩٥٨ ، أعلن الرئيس جمال عبد الناصر التنظيم الرسمى الجديد لحكومة الجمهورية العربية المتحدة . وقد تضمن المرسوم الخاص بالتنظيم الجديد النص على تشكيل وزارة مركزية موحدة ، ووزارتين تنفيذيتين (أشبه بمجلسى وزراء أقليميين) لكل من سوريا ومصر . ثم صدر مرسوم آخر بتعيين رئيسى الوزارتين التنفيذيتين متضمنا النص على عضويتهما فى الوزارة المركزية بصفة وزراء دولة . ومن الناحية النظرية كان كل وزير فى الوزارة المركزية مشرفاً على أعمال الوزيرين المقابلين له فى الوزارتين التنفيذيتين بسوريا ومصر . وعملياً كان نطاق هذا الإشراف يختلف بحسب الظروف والأشخاص ومدى التعاون المتوفر بينهم .

وقد بلغ عدد الوزراء العاملين فى الوزارات الثلاثة بحكومة الجمهورية العربية المتحدة خمسين وزيرا . كان سبعة عشر منهم ـ عدا رئيس الجمهورية ـ من العسكريين وستة من المحامين ، وخمسة من المهندسين ، وخمسة من الاقتصاديين ، وثلاثة من الأطباء ، وثلاثة من الزراعيين ، واثنان من أساتذة الجامعات ، وثلاثة من رجال الدين وأصحاب الأعمال ، وخمسه من غير أصحاب المهن (طوائف أخرى) . ولا شك أنه بمقارنة تشكيل هذه الحكومة بغيرها من حكومات الدول العربية ودول الشرق الأوسط تبدو ظاهرة اختفاء كبار الملاك ونقص عدد المحامين غاية فى الأهمية . فغياب الفريق الأول — الإقطاعيين — من تشكيل الوزارات الثلاثة إنما هو نتيجة للثورة الاجتماعية التى كانت تأخذ مكانها على أرض الجمهورية . وضآلة

عدد الفريق الثانى — المحامين — يمثل إتجاهاً هاما وجديداً فى الحكومة يهدف إلى الإهتمام باختيار العناصر الفنية والمتخصصة التى يمكنها معالجة مشاكل التنمية السريعة، وهى مشاكل فنية وصعبة ومتشابكة الأطراف ، على أسس عمليه وفنية.

ويرى ب.ج . ڤاتيكوتيس أن قيام التنظيم الجديد لحكومة الجمهورية العربية المتحدة بالصورة التى قدمناها كان مؤديا إلى وجود ثلاث مشاكل أساسية كانت ملموسة فى العام الأول للوحدة. المشكله الأولى تتصل بصعوبة إصدار تشريع موحد للجمهورية فى هذه الفترة القصيرة ، والمشكلة الثانية هى عدم القدرة على تحديد المسئوليات بوضوح فى الحكومة ، والمشكلة الثالثة تتصل بعدم توفر الرقابة الفعالة والإشراف الكافى على تنفيذ السياسة فى كل أقليم [1] .

إن هذا التنظيم ذا الطابع الخاص الذى قام فى حكومة الجمهورية العربية المتحدة جاء نتيجه الظروف المعاصرة ومن إملائها ، ومن الخطأ قياسه أو مقارنته بأى تنظيم آخر للحكومات . فقد كان شبه مستحيل عقب الوحدة مباشرة إدماج الحكومتين فى مصر وسوريا فى حكومة واحدة . وقد كانت فكره إقامة وزارة تنفيذية لكل من مصر وسوريا تسمح بنوع من الاستقلال لكل إقليم فى ممارسة شئونه الداخلية وفى إداره أعماله ورسم سياسته .

وكان واضحاً أيضاً من شكل التنظيم الرسمى لحكومة الجمهورية العربية المتحدة فى عام ١٩٥٨ ، أن السياسة العامة للدولة كانت تخطط بواسطة الوزراء المركزيين. وكانت هذه السياسة فى العادة تدرس جيداً فى اللجان المختصة بالوزارة المركزية قبل إعتمادها من رئيس الجمهورية . وكان ضمن مهام الوزراء المركزيين — التى نص عليها مرسوم ١٩٥٨ الإشراف على تنفيذ هذه السياسة فى الإقليمين .

---

1. P. J. Vatikiotis ; The Egyptian Army in Politics, Patterns for New Nations, (Bloomington: Indiana University press, 1961).

وتبدو بعض الملامح الهامة لهذا التنظيم الحكومى . فقد كانت استقالة رئيس أى من المجلسين التنفيذيين فى سوريا ومصر لا تؤثر على مركز باقى أعضاء المجلس من الوزراء ، كذلك لم يكن هناك توضيح دقيق لطبيعة العلاقة بين الوزير المركزى والوزيرين التنفيذيين العاملين معه ، أو كيفية حسم الخلاف الذى قد ينشأ بينهم ، وربما كان هذا الغموض راجعاً إلى أن القرار الصادر فى هذا الشأن قد نص على تبعية الوزراء التنفيذيين لرئيس الجمهورية ، وأعطى لهم حق الاتصال المباشر به .

وكان مثل هذا التنظيم ، فى هذه الفترة من عمر الوحدة ، ملائما لطبيعة الأمور فى كل من سوريا ومصر . فلم يكن المصريون أو السوريون يألفون تماما المشاكل فى كل من الإقليمين والطرق المثلى للتغلب عليها . وكانت هناك حاجة أكيدة إلى الرقابة المركزية ، وبصفة خاصة فيما يتصل بمسائل الدفاع ، والسياسة الخارجية ، والتعليم . وكانت الضرورة تستدعى فى نفس الوقت الاحتفاظ بشىء من الاستقلال ، المؤقت على الأقل ، فيما يتصل بالأمور المالية وتوحيد العملة ، وإجراءات الجمارك ، والإجراءات الاقتصادية .

وقد بدت قوة هذه النزعة الاستقلالية حينما رأى الرئيس جمال عبد الناصر أن يأخذ خطوة أخرى فى سبيل الوحدة الكاملة . ففى ٢١ يوليو سنة ١٩٦١ ألغى المجلسان التنفيذيان (الوزارتان التنفيذيتان) وتوحدت إدارة الجمهورية العربية المتحدة تحت وزارة مركزية واحدة . وفى سبتمبر من نفس العام بدأ الخلاف واضحاً بين السيد عبد الحميد السراج ، الذى كان رئيساً للمجلس التنفيذى فى سوريا ، وبين الحكومة المركزية . ويعتقد بعض المراقبين أن العناصر الرجعية والانتهازية بسوريا انتهزت قيام هذا الخلاف وسعت لإحداث حركة الانفصال التى أدت إلى خروج سوريا من الجمهورية العربية المتحدة فى ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٥٨ .

وتجدر الإشاره هنا إلى أن الاهتمام المتزايد بسياسة الحكومة ومشاريعها فى تلك الفتره قد استدعى تكوين أربع لجان هامة فى الوزارة المركزية ؛ وهى :

اللجنة التنفيذية وتختص بدراسة المسائل التنفيذية التى تحتاج إلى مراسيم جمهورية ، واللجنة التشريعية وتختص بدراسة جميع مشروعات القوانين والقرارات المالية المتعلقة بالميزانية ، واللجنة الاقتصادية وتختص المسائل الاقتصادية ، ولجنة الخدمات وتختص بتخطيط الخدمات العامة وتنسيقها . وقد أنشئت لجان مماثلة مقابلة لهذه اللجان بالمجلسين التنفيذيين .

ومن استعراض التنظيم الحكومى بالجمهورية العربية المتحدة خلال فترة الوحدة يمكن تبين نقطتى ضعف رئيسيتين فى هذا التنظيم .

الأولى : كانت الفكرة الأساسية أن يكون الوزير المركزى هو السلطة العليا فيما يتعلق برسم السياسة العامة ، والإشراف على تنفيذها ، وتنسيق العمل بين الوزارتين التنفيذيتين . على أنه تبين من الممارسة العملية أن السلطة كانت متركزة فى أيدى الوزراء التنفيذيين . ذلك لأن الأجهزة التنفيذية كانت تحت رئاستهم المباشرة والعمليات كلها فى أيديهم . وكان الوزير التنفيذى فى وزارته هو الذى بيده سلطة اتخاذ القرارات ومتابعة التنفيذ عن طريق أجهزة الرقابة التى تعمل إلى جانبه . وقد أدى هذا الموقف إلى أنواع مختلفة من الصراع بين الوزراء المركزيين والتنفيذيين .

الثانية : كان عدد الوزراء الذين يتصلون مباشرة برئيس الجمهورية أكبر مما يمكن أن يتسع له وقته لدراسة المشاكل بطريقة فعالة . ولذلك كان فى مقدمة أعباء رئيس الجمهورية محاولة توفير التنسيق اللازم بين العدد الضخم من الوزراء وغيرهم من المسئولين الذين يرفعون تقاريرهم اليه مباشرة . آخذين فى الاعتبار أن وقت رئيس الجمهوريه خلال تلك الفتره كان دائما مشغولا بأمور هامة على مستوى عال وبموضوعات حيوية تتصل بالسياسة الدولية ، والعلاقات الخارجية ، والوحدة العربية ، ومسائل أخرى تهمه باعتباره قائداً أعلى للقوات المسلحه ، ورئيساً للدولة ، ورئيساً للسلطة التشريعية

والتنفيذيه . . . إلخ [1] .

وفى ظل هذه الظروف كان يمكن أن يتم التنسيق بين أطراف الجهاز الحكومى لو أنه كان هناك نائب واحد لرئيس الجمهورية . ولما كان التنظيم قد أوجد أربعة نواب لرئيس الجمهورية ، فإنه لم يكن هناك مركز ثقل واضح فى خط السلطة يكون بمثابة الرجل الثانى الذى يقوم بالتنسيق الضرورى نيابة عن رئيس الجمهورية .

على أنه بالرغم من ذلك نجد أن سنوات الكفاح هذه قد شهدت أنواعاً من التغيير وإعادة التنظيم بدا أثرها واضحاً فى معظم الوزارات . وقد كان هذا نتيجة للتغيير الضخم الذى أتت به الثوره ، والذى استلزم أحداث مواءمة سريعة فى البناء التنظيمى بمعظم الوزارات حتى يتيسر تنفيذ السياسة والبرامج الجديدة التى وكل إلى هذه الوزارات تنفيذها . فبعد قيام الثورة مباشرة شاهدنا توسعاً ملحوظاً فى بعض الوزارات ، نخص منها التربية والتعليم ، والشئون الاجتماعية ، والزراعه . وشاهدنا أيضاً عدداً آخر من الوزارات والهيئات والإدارات ينشأ من جديد أو يظهر فى إطار تنظيمات قائمة ويلحق بها أعداد كبير من الموظفين . ومن بين الوزارات الجديدة التى ظهرت وزارة الإصلاح الزراعى ، ووزارة التخطيط القومى ، ووزاره الثقافه والإرشاد القومى ، ووزاره الصناعه ، ووزاره شئون رياسة الجمهورية ، ووزارة الإدارة المحلية ، ووزارة الإسكان والمرافق العامة ، ووزارة السد العالى ، ووزارة التعليم العالى ، ووزارة البحث العلمى ، ووزارة العمل . [2]

---

١ . فى خطاب الرئيس جمال عبد الناصر بعد الانفصال ، أكد أن مشاكل سوريا كانت تستغرق ثلاثة أرباع وقته . الأهرام ، يوم ١٧ أكتوبر ١٩٦١ ، ص ١ ، ٢ .

٢ . أنشئت وزارات الإسكان والمرافق ، والسد العالى ، والتعليم العالى ، والبحث العلمى ، والعمل بمرسوم جمهورى فى ١٧ أغسطس ١٩٦١ .

ومن ناحية أخرى يمكن تمييز ملامح عملية التغيير الاجتماعى فى التنظيم الحكومى الجديد . فبينما كانت وزارات ما قبل الثورة وفقا على فئة معينة تمثل المصالح المشتركة للاقطاعيين والاستغلاليين من السياسيين القدامى ، نجد أن وزارات ما بعد الثورة تتميز بظهور عناصر جديدة تمثل صفوة الفنيين والمهنيين والمتعلمين وضباط القوات المسلحة .

ويبدو من الضرورى عند هذا الحد ، أن نعيد التركيز على الملامح الهامة التى اتسمت بها هذه الفترة .

١ — أن ثورة ٢٣ يوليو لم تكن ثورة سياسية فحسب ، فالثورات السياسية فى العادة تقوم للاطاحة بحكومة معينة لصالح حكومة جديدة ، ويتركز التغيير فى الأشخاص الذين يكونون جهاز الحكم . وفى بعض الأحيان يمتد التغيير إلى المبادىء أو التكوين الاجتماعى الخاص بالجماعة السياسية الحاكمة ، كما هو الحال فى كثير من الانقلابات التى تحدث من وقت لآخر بدول أمريكا اللاتينية والتى لا يترتب عليها أكثر من إحلال أشخاص محل آخرين فى الحكم .

على أن جوهر الثورة المصرية وأهم ملامحها يبدو فى أنها غيرت البناء الاجتماعى والاقتصادى بمصر تغييراً جذرياً . فالعلاقة الاقتصادية الأساسية وملكية الأرض التى هى أهم مصدر للانتاج ، والمكانة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للطبقات الاجتماعية كلها قد مرت بعملية تحول كبير .

٢ — لم يكن الصراع الثورى موجها ضد شخص الملك بالذات ، ولكنه كان موجها أساساً ضد النظام القائم برمته . ذلك لأن أمل الثورة ، وهو أن تجعل أهدافها حقيقة واقعة ، لم يكن يتاح تحقيقه فى ظل مصالح الجماعات السياسية الأخرى .

٣ — وجد أعضاء مجلس قيـــادة الثورة أنه من الضرورى لنجاح الثورة بشتى أبعادها الاستمرار فى الحـكم على عكس ما كانوا يعتقدونه فى بداية الثورة . ومنذ قامت الثورة حتى تاريخ حل مجلس قيادتها بقيت السلطة الحقيقية فى يدى الرئيس جمال عبد الناصر . وفى ظل هذا الوضع أصبح أعضاء مجلس قيادة الثورة نواة لفئة جديدة من المصريين الوطنيين تمارس السلطة معظم أعضائها من ضباط الجيش .

٤ — تولى مجلس قيادة الثورة سلطات كاملة ورقابة تامة على جميع شئون الحـكم بالدولة، وقد استتبع هذا أن تشكيل الحـكومة قد مر بتغييرات جوهرية . فقد أخرج من الوزارة جميع الرجعيين والسياسيين القدامى المحافظين واحداً تلو الآخر ، ليحل محلهم أشخاص يتصفون بالولاء والحماس والـكفاية . وأهم حادثين فى هذا الصدد هى استقالة على ماهر من رياسة الوزارة ، وإبعاد محمد نجيب عن رياسة الجمهورية .

٥ — وفى ظل هذه الظروف ، كان يقوم على أرض مصر قوة مركزية اجتذبت إليها ونسجت من حولها جميع القوى الشعبية التى كانت فيما مضى حائرة مشتتة موزعة بين شتى القوى المتصارعة فى غابة السياسة المصرية ، والتى تمثلت فى الملك ، والأحزاب السياسية المختلفة ، والمستعمر ، والجماعات الانتهازية . ولم يحصل فى تاريخ ما قبل الثورة أن تجمعت هذه القوى الشعبية وتركزت السلطات فى يد قوة واحدة كالتى أوجدتها الثورة ، تلك القوة التى نمت وازدهرت تلقائيا فى ظل الثورة .

٦ — وبالقضاء على العمد الأساسية للنظام البائد ، وضع القاده الجـدد الأسس لدستور جديد يهدف لإقامة نظام سياسى على أسس جديدة وقد راعى هذا الدستور حماية الإجراءات والقوانين والقرارات الثورية التى تمت . فنص على بقاء جميع التصرفات والإجراءات والقوانين والقرارات التى

أنخذها مجلس قياده الثوره . كما أوجد نظاما للحكم يمكن وصفه بأنه مزيج من النظامين الرئاسي والبرلماني . وفي ظل الأوضاع الجديدة حرم الرجعيون والانتهازيون وأعوان الاستعمار من الانتخاب والترشيح لعضوية المجلس النيابي .

٧ — فلما اتحدت مصر مع سوريا في الجمهورية العربية المتحدة عــــام ١٩٥٨ ، صدر دستور مؤقت . وأعيد تنظيم البناء الحكومي ليناسب الدولة الجديدة . وتكونت وزارة مركزية ووزارتان تنفيذيتان (مجلسان تنفيذيان) لكل من سوريا ومصر . ومثل هذا التنظيم الجديد لا يمكن دراسته في ضوء الأسس التنظيمية . فالمعروف أنه قام وقتئذ ليواجه موقفاً خاصاً قلما يتكرر حدوثه في التاريخ ، ومن ثم كان قيام التنظيم بالصورة التي وجد عليها ضرورة عملية اقتضتها الوحدة . وربما كان هذا النمط التنظيمي برغم بعض نواحي الضعف التي اتصف بها . مثل ضعف عمليات التنسيق والرقابة . أفضل صورة لما كان يمكن أن تتم عليها عملية الوحدة بين الحكومتين في مصر وسوريا وقتئذ. ولما رأى رئيس الجمهورية في عام ١٩٦١ أن الوقت قد حان لتوحيد إدارة الدولة تحت وزارة مركزية واحدة ظهرت بعض الصعاب . وتبع ذلك حدوث انقلاب عسكري في سوريا أدى إلى خروجها من الجمهورية العربية المتحدة .

٨ — أنشىء عدد جديد من الوزارات التي تعكس اهتمام الحكومة بأمور التنمية القومية الشاملة . وبدأت الوزارات الجديدة عملها فعلا كأجهزة ثورية تسعى لتحقيق أهداف عامة . كما اتسع حجم معظم الوزارات القائمة . فشملت عدداً جديداً من المصالح أو الإدارات التي أنشئت لأداء خدمات جديده للجماهير أو لتحسين بعض الخدمات المتاحه . وهذا التوسع في البناء الحكومي يمثل التغيير الذي لحق البناء التنظيمي للجهاز الحكومي

والمصاحب للتغيير السياسى والاجتماعى والاقتصادى والحضارى الآخذ مكانه على أرض النيل .

٩ — وكان من الواضح أيضاً أن التغيير الاجتماعى الثورى قد أخذ طريقه فعلا إلى مناصب الوزارة والقيادات الإدارية المختلفة . فلم يكن يتصور أن تترك هذه الوظائف فى أيدى رجال السياسة القدامى من الإقطاعيين والمستغلين . ومن ثم وجد الضباط والأطباء والمهندسون وأساتذة الجامعات وغيرهم من المثقفين طريقهم إلى كراسى الوزارة والمناصب القيادية الأخرى، ليتحملوا تبعة التطوير والتغيير وتحقيق الأهداف الكبرى . وليس أدل على هذا من أن الوزارة التى تشكلت فى ١٨ أكتوبر سنة **١٩٦١** قد ضمت بين أعضائها خمسة عشر وزيراً من مختلف التخصصات المهنية إلى جانب ثلاثة عشر وزيراً من بين ضباط القوات المسلحة .

الباب الرابع

التغيير البيروقراطي

الفصل الأول: حتمية التغيير البيروقراطي.

الفصل الثاني : استراتيجية التغيير .

الفصل الأول

حتمية التغيير البيروقراطي

« الإطار الإداري للدولة إطار صلب شديد المقاومة ، ويمكنه أن يتحمل فعل الكوارث القومية والمحن الاقتصادية ، وحتى الثورات السياسية »(١) .

ليونارد هوايت

جدل نظرى :

إنه فى جميع المجتمعات ، سواء التى ما زالت فى بداية مرحلة التنمية أو تلك التى تقدمت وبلغت درجات عالية من القوة والارتقاء ، تظهر طبقتان من الناس طبقة الحاكمين وطبقة المحكومين .

وتتميز الطبقة الأولى عادة بقلة عدد أفرادها ، وتختص بممارسة النشاط السياسى وبجميع الوظائف السياسة ، كما تستأثر بالسلطة وبما يمكن أن تجلبه معها من مزايا . بينما تخضع الطبقة الثانية ، وهى الغالبية العظمى ، لرقابة الطبقة الأولى وتوجيهها بطريقة قد تكون قانونية فى بعض الأحيان ، أو تعسفية فى بعضها الآخر .(٢)

وقد أبرز علماء السياسة فى كثير من كتاباتهم هذه الظاهرة السياسية الهامة

---

1. Leonard White, The Future of Government in the United States, (Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 1942), p. 160

2 Max Nomad, Aspects of Revolt, (New York; The Noon Day Press, 1959), p. 58.

وعلى سبيل المثال نجد روبرت ميشيل Robert Michels قد حاول إيضاح الدور التعسفى والميول المستبدة فى حياة الجماعات . [1] فقد إجتهد أن يثبت عن طريق دراسته وخبرته بالحركات الجماهيرية الحديثة أنه لا يوجد ما يمكن أن يسمى بالديموقراطية الصحيحة ، بمعنى حكم الشعب نفسه بنفسه لنفسه . ذلك لأن الجماهير لا يمكنها عادة أن تباشر إدارة منظماتها أو شئون مجتمعاتها بصورة جماعية.

ومن ثم فهو يؤكد أنه نتيجة لنمو المنظمات البشرية والاجتماعية ، وإزدياد أعبائها وواجباتها تبعاً لذلك ، يبدو واضحاً عجزها المادى عن إدارة نفسها بنفسها . وفضلا عن ذلك فإن الاعتبارات الفنية والرغبة فى التخصص وتقسيم العمل تؤدى جميعها حتما إلى عدم الاستغناء عن الأشخاص الممتازين الذين يصبحون بمرور الزمن قادة فى ميادين تخصصهم . وأن نزعة الجماهير نحو تبجيل الأبطال تضع هؤلاء القادة فى مستويات تمكنهم من تركيز السلطة فى أيديهم والاستمتاع بكل المزايا التى تجلبها السلطة معها . ويصل روبرت ميشيل من دراسته إلى نتيجة حتمية ، وهى أنه وفقاً لما أسماه بالقانون الحديدى للسلطة المستبدة « Iron Law of Oligarchy » فإن المجتمعات البشرية ستكون دائماً مقسمة إلى طبقتين : طبقه القادة ، وهم الحاكمون ، وطبقه المقودين ، وهم المحكومون ، وأنه بينما ينتصر الاشتراكيون فإن الاشتراكية المثالية لا يمكن أن تتحقق كاملة .

وقد عرض موسكا Mosca بعض الأفكار المماثلة . وتهدف نظريته الأساسيه إلى القول بأنه بصرف النظر عن الإختلافات السياسية أو الاقتصادية فإن المجتمعات الإنسانيه تحكم دائماً بواسطة أقلية . ويسمى موسكا الأقلية الحاكمة باسم الطبقة السياسية « Political Class » . ويقول أن أحد أسلحة هذه الطبقة — بجانب القوة والسلطة — هو ما أسماه بالتركيبة السياسية

1. Robert Michels; op. cit. pp., 377-408.

« Political Formula » . وهى عباره عن نظام قائم على الأوهام الغرض منه تبرير حكم الطبقة السياسية فى نظر الحاكمين والمحكومين . وقد قدم موسكا أهم وأبرز نظرية سياسية فى قوله :

« إذا نظر الشخص بإمعان فى أى دولة ، ولتكن ملكية أو استبدادية أوجمهورية أوأى نظام آخر ، فإنه بالضرورة سوف يجد أن السلطة الحقيقية ليست مركزة فى يد فرد بعينه كالملك أورئيس الدولة ، وليست أيضاً مركزة فى يد جميع المواطنين ، ولكنها عادة مجتمعة فى يد جماعة من الناس قليلة العدد إذا قورنت بمجموع المواطنين (١) » .

وتوجد نظريه أخرى أكثر تشاؤما مماثلة لتلك التى أوجدها موسكا تتم عنها كتابات Wilfredo Pareto ، وتعرف بما أسماه « دورة الصفوة » « Circulation of Elites » وهى تهدف إلى فهم التاريخ على أنه تنازع أوصراع على السلطة بين من هم داخل الحكم ومن هم خارجه . وهى فى واقعها اذكاء لنظرية موسكا التى تؤيد فكرة الطبقة الحاكمة The Ruling Class ونظرية روبرت ميشيل القائلة بالقانون الحديدى للسلطة المستبدة(٢) .

ولعله من أبرز المعالم السياسية التى استطاع ماتشاجسكى Machagski إيضاحها بعد الثورة البلشفية اكتشافه أن الإشتراكيين الذين قدموا أنفسهم كمتحدثين باسم الطبقة العاملة وممثلين لها ، قد انتموا فى الحقيقة ودون إدراك منهم إلى طبقة جديدة مختلفة تماما . وأصبحت لهم مصالح تتطلب الدفاع عنها إزاء مصالح العمال . وهذه الطبقة التى يشير إليها ماتشاجسكى ؛ والتى ظهرت فى روسيا ؛ مكونة من الخبراء والفنيين والمثقفين والموظفين والكتبة بالمستويات الوسطى الذين هم على درجة مناسبة من التعليم . وقد تنبهت هذه الطبقة إلى أهمية دورها المتزايد فى المجتمع على أثر اضمحلال النظام الإقطاعى . وشعرت أيضاً بالنزعة إلى السلطة وسعت اليها ،

1. Gaetano Mosca, The Ruling Class, Trans, by Hannah D. Kalm, (New York: McGraw Hill Book Company Inc., 1939)
2. Wilfredo Parato, The Mind and Society, (New York : W. Y. Harcourt, Brace and Company, Vol. V, 1935), pp. 1512 — 1917

مع جميع القوى التى يهمها هدم النظام البائد لكى تحصل على تأييد الطبقة العاملة وتعضيدها . ولما كان المفروض أن السيادة قد انتقلت إلى العمال والفلاحين فى روسيا فقد حذرهم ماتشاجشكى من أن المثقفين هم الذين توصلوا فعلا لحكمهم عن طريق ممثليهم من العمال .

وقد كتب الأستاذ المعاصر ميلز C.W. Mills عن مشاكل السلطة فى الولايات المتحدة ، مؤكدا أنه فى هذه الحقبة من التاريخ بالذات أدى تضافر مجموعة من العوامل السياسية إلى وجود نخبه لها القوه « Power Elite » فى المجتمع[1] . وأن الأشخاص الذين يكونون هذه النخبة يمثلون القطاعات السياسية والاقتصادية والعسكرية ، ويؤلفون فيما بينهم مجتمعاً من المصالح المشتركة المتبادلة . وأن أفراد هذه الفئة القليلة يتخذون فى مجموعهم القرارات الهامة التى تمس المصالح الحيوية للمجتمع . وأنهم بما يستمتعون به من سلطات واسعة وبحكم مركزة هذه السلطات فى جماعتهم ؛ فإن القرارات التى يتخذونها أو لا يتخذونها يترتب عليها نتائج هامه تتصل بمصائر أعداد هائلة من الناس بما ليس له مثيل فى تاريخ البشر[٢] .

ويؤكد ميلز أيضا أنه يوجد عند مستوى القاعدة مجتمع جماهيرى يختلف كثيرا عن فكرة المجتمعات المتصفة بالتعاون الاختيارى والتى تستمتع فيها الجماهير التقليدية بالسلطة .

إن السرد المتقدم يوصلنا إلى الاعتقاد بأن قيام طبقه حاكمة أمر مسلم به فى الحياة السياسية . ففى كل الدول مهما كانت ظروفها ، تتركز إداره الشئون

---

1. C. W. Mills, The Power Elite, (New York: Oxford University Press, 1958), pp. 28—29

٢ . عدم اتخاذ قرار فى موضوع أو مشكل معين هو بمثابة إجراء له آثاره .وهو فى حد ذاته قرار سلبى قد تترتب عليه معظم النتائج المترتبة على القرارات الإيجابية .

العامة فى يد أقلية تستمتع بالسلطة والنفوذ ؛ وتفوض إليهم الجماهير عن رغبة أو عن رهبة مهمة إدارة شئونهم العامة .

وهذه الحقيقة على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة لصلتها بهذه الدراسة . وتتركز الأهمية فى أن الطبقة الحاكمة هى عادة التى تحدد الأهداف العامة بالمجتمع . وفى محاولتها تحقيق هـذه الأهداف تعتمد على مجموعـة من المنظات والموظفين الرسميين الذين يكونون فيما بينهم البيروقراطية الحديثة . ومن ثم يقوم إرتباط وثيق بين القادة السياسيين أو الطبقة الحاكمة فى مجتمع وزمن معين وبين الجهاز الحكومى المرتبط بأهداف وسياسة هذه الفئة .

وهنا يثور تساؤل على درجة كبيرة من الأهمية : ما موقف القيادة الثورية ، المتطرفة التى جاءت بأهداف جديدة ، من الجهاز البيروقراطى بالدولة الذى كان عاملا من أجل تحقيق أهداف وضعتها الحكومات السابقة ؟ وما موقف الجهـاز البيروقراطى من الأهداف الجديدة ؟

إن تفـكك المنظمة أو حلها ليس هو النهاية الحتمية فى كل حالة تصبح فيها أغراضها غير متمشية مع الواقع نتيجة تغيير ثورى فى الأهداف الموضوعة بمعرفة المخططين السياسيين . إذ فى الواقع يمـكن أن نجد أمثلة لمنظات عاشت متماسكة تعمل لتحقيق أهداف جديدة بعد تحولها عن أهدافها الأولى . ويسمى بيتر بلاو هذا الاتجاه بظاهرة تتابع الأهداف أو **The Succession of Goals** (١)

ومن ناحية أخرى نجد أن إلغاء التنظيم البيروقراطى أو القضاء عليه فى حالة التغيير المتطرف فى الأهداف قد أصبح من الصعوبة بمكان أن لم يكن مستحيلا . ويذهب رينهارد بندكس إلى أبعد من هذا ، فيؤكد أن التغيير الشامل للجهاز البيروقراطى أصبح فى حـكم المستحيل ، لأنه سوف يؤدى بالضرورة إلى توقف

---

1. Peter Blau; The Dynamics of Burcaucracy, (Chicago; University of Chicago Pres), 1955). p: 195

الخدمات العـامة الهامة اللازمة للمجتمع . ويضيف بندكس أن البيروقراطية الحكومية تبعاً لهذا تتميز باحتـكارها للسلطة .[١]

البيروقراطية وتحول القوة :

إن دراسة السـلوك والتغيير البيروقراطى فى المجتمعات التى طرأ عليها تغيير متطرف فى الأهداف قد يفيد فى إيضاح الرد على التساؤل السابق .

وليس المقصود هنا بطبيعه الحال التغيير فى الأهداف الاجتماعية الذى يحدث تدريجياً ، فإن التنافر بين الجهاز الحكومى والأهداف الجديدة قد لا يكون جديا على أنه قلما تقوى البيروقراطية على التواؤم مع التغيير السريع فى الأهـداف الاجتماعية دون أن تتـكبد تضحيات معينه تبدو فى صورة إحالات سريعة إلى المعاش أو الاستيداع أو نقل من المراكز الرئيسية أو ما إليها . وذلك لضمان تأمين الأهداف الجديدة وتوفير الجهاز الحكومى الموالى لها والتخلص من مقاومة الأشخاص الرجعيين أو المحافظين ممن لا يعنيهم تحقيق الأهداف الثورية .

أن الحاجة لمواجهة مقاومة البيروقراطية للتلاؤم والتغيير وفقا للأهداف الإجتماعية الجديدة تبدو واضحة حينما يتولى الحـكم حزب أو جماعة جديدة لهـا أهداف تختلف اختلافا واضحاً عما قبلها أو لها أهداف ثورية . ففى مثل هـذه الحالات التى تأتى بتغيير جذرى فى أهداف الدولة كلها تتعثر النظرية القائلة بحياد الجهاز الحـكومى ، وتصبح الحاجة ملحة إلى توفير جهاز جديد يؤمن بالأهداف الجديدة ويتحيز لها. ويقول لينين فى هذا الصدد :

« إن القضاء على الروتين كليه وفى الحال أمر ضرورى ، وهذا هو الـكمال . على أن التخلص من الجهاز البيروقراطى القديم بأكمله وفى الحال ، والبدء فى

---

1. Reinhard Bendix, "Bureaucrcy and the Problem of Power," in Robert Merton ahd Others, eds., Reader Bureaucracy, op. cit., p. 18.

إنشاء جهاز جديدليس هو الكمال فحسب ولكنه أيضاً مهمة مباشرة وحتمية لثورة الطبقة العاملة[١] .

وليس من الصعب أن نقدم الأدلة على الإتجاهات البيروقراطيه التى كانت تهدف إلى هدم أو معارضة البرامج الثورية الراديكالية .

ففى ألمانيا الفيمارية قام الحزب الديموقراطى الاشتراكى بمحاولة لفرض الرقابة البرلمانيه على الموظفين الذين بقى ولاؤهم مشتتا بالنسبه للأهداف الجديدة التى كانت الجمهورية تحاول تحقيقها . وقد فشلت هذه المحاولة تماماً[٢] .

كذلك نجد أن ألمانيا الفاشيستية لم تأخذها الرحمة بالجهاز الحكومى القديم ، ولم تصبر على إعادة تكوين جهازها الجديد فى عام ١٩٣٣ . ولم يقتصر الاستبعاد على الأشخاص الذين لم يظهروا الولاء للرايخ الثالث ، وإنما استبعد أيضاً كل من شك فى ولائه[٣] .

وفى انجلترا قوبل قيام حكومة العمال عام ١٩٢٥ بارتياح عظيم من الطبقات الدنيا من موظفى الحكومة . غير أن هذا الحماس قد فتر بعد زمن قصير ، فقد سارت الحكومة العمالية فيما يتعلق بأمور المستخدمين فى نفس الطريق الذى كانت تسلكه الحكومة التى سبقتها . وبدأ الهمس بأن طبقة الاداريين العليا بالحكومة « The Adinistrative Class »، أو الأرستقراطية البيروقراطية،قد تسلطت على وزراء العمال وأثرت فى أتجاهاتهم . وقد أثير نتيجه لهذا لأول مرة التساؤل عما إذا كان ممن الممكن الاعتماد فى تحقيق الاشتراكية على تعاون جهاز بيروقراطى تسيطر عليه فئة من الموظفين يربطهم ويتحكم فيهم ممثلون للطبقة البرجوازية صاحبة السلطة[٤] .

---

1. V. I. Lenin, The State and Revolution, (New York: Vanguard Fress, 1926). p. 155
2. J. Donald J. Kingsley, Representative Bureaucracy; An Interpretation of the British Civil Serviec, (Yellow Spring. Ohio: The Antioch Press, 1944).
3. Seymour Martin Leipset, op. cit., p. 219.
4. J. Donald Kingsley, op. cit., p. 112.

ويوجد فى التاريخ الامريكى حادثان هامان يتصلان بهذا الموضوع .

ففى المرتين البارزتين اللتين حاد فيهما نظام موظفى الدولة عن مبدأ الاختيار على أساس الصلاحية حدث هذا خلال حكومات أتت بتغييرات ملحوظة فى القيم والأهداف التى وضعتها حكومات سابقة . فقد شعر الرئيس جاكسون — باعتباره ممثلاً للعمال والفلاحين — بضرورة إحداث تغيير شامل فى فئة كبار الموظفين يهدف إلى إدخال عناصر جديدة تؤمن بسياسة الديمقراطية المتطرفة وتعمل على تنفيذ برامجه (١) . وقد تكرر مثل هذا الموقف بعد تولى الرئيس فرانكلين روزفلت رياسة الجمهورية فى السنوات الثلاثينية . فقد كان روزفلت يدرك مبلغ ما تقاسيه الطبقات الكادحة من أبناء شعبه نتيجة الكساد العالمى الذى ساد تلك الحقبة . فكان أن خطط سياسة جديدة راديكالية تهدف إلى تحسين أحوال العمال والفلاحين ومحدودى الدخل . على أن الجهاز الحكومى بالرغم من ذلك استمر يعمل فى اتجاه مضاد لهذه السياسه متجاهلا الأهداف الجديدة التى حددها رئيس الجمهورية . وقد أدى هذا إلى شكوى القادة السياسيين بالجهاز الحكومى من صعوبة إمكان تحويل البيروقراطيين عن أساليبهم القديمه لوجود طائفه من كبار الموظفين لا يؤمنون بالسياسة الجديدة فحسب ، ولكنهم كانوا يعملون أيضاً على تخريبها والاضرار بها . وفى محاولة للتغلب على المشكل عمدت حكومة روزفلت إلى تعزيز الجهاز الحكومى بفئة جديدة من الموظفين المتصفين بالولاء للأهداف وللسياسة والإصلاحات التى ينادى بها رئيس الجمهورية . وفضلا عن هذا أنشأ روزفلت أجهزة حكومية جديدة عين بها موظفين موالين لسياسته ، وعهد إلى هذه الأجهزة بالمشروعات الهامة التى تمثل اتجاهاته الديموقراطية الراديكالية (٢) .

ونخلص مما تقوم بأن التغيير الثورى أو الراديكالى فى مجتمع ما يستلزم بالضرورة لنجاحه تغييراً مناسباً فى الجهاز الحكومى القائم ، وتوفير جهاز

1. Leonard D. White; The Jacksonians, A Study of Administrative History. op., cit, P. 5.
2. Leonard White and T. V. Smith, Politics and Public Service, (New York: Harper and Brothers, 1939), p. 131.

يؤمن بالأهداف الجديدة ويعمل جاهداً من أجل تحقيقها . ولما كان القضاء على الجهاز الحكومى برمته فى العصر الحديث ، وأعادة بنائه من جديد ، أمراً غير ممكن عمليا لاعتبارات عملية وفنية وإنسانية واجتماعية . فإن عملية التغيير التى تتصل بالجهاز الحكومى قد تأخذ استراتيجية معينة تتفق مع طبيعة الأهداف الجديدةالتى يسعى المجتمع لتحقيقها ، وتهدف إلى إحداث التطور المناسب فى الجهاز القائم بما يضمن تجاوبه وولاءه وتبنيه للأهداف الجديدة .

حتمية التغيير البيروقراطى فى مصر :

سنوات ما بعد الثورة فترة حاسمة فى تاريخ مصر السياسى الحديث . فهى سنوات تغيير ثورى شامل ، شهدت بداية ونهاية كثير من التنظيمات والمنظمات الأساسية . والأحداث التى مرت بها تلك الفترة لها آثار أبعد غورا من مجرد رد الفعل الذى تحدثه الثورة عادة . وكان من الممكن ملاحقة مركز ثقل القوى وهو يتغير ليستقر فى أيدى فئة جديدة تؤمن بالقومية والاشتراكية والديموقراطية . وهذا يخالف تماما ما حدث منذ ٧٠ عاما حينما أنتقل مركز الثقل إلى أيدى أجنبية مستغلة ومتسلطة .

وفى الواقع أن التغيير الذى كان يحدث هو أهم حقيقة فى تاريخ ما بعد الثورة بالنسبة للجهاز الحكومى بأهدافه وأشخاصه وتنظيماته . فعملية الانتقال التى غيرت معالم الحياة والتاريخ فى مصر كانت من صنع الجهاز الحكومى .

لقد عرض الفصل الثانى من الباب الثالث عملية التغيير الراديكالى الذى سرى فى قيادة الجهاز السياسى الحكومى بقدوم الثورة . وهذ غير التغير الآخر الذى لحق البيروقراطية بصفة عامة ويجب ألا نخلط بينهما . فخلال نفس الفترة مرت البيروقراطيه الحكوميه بمصر — وما زالت تمر — بعملية تغيير طفرى . هذا لأن إرادة التغيير الثورى لم تكن هادفه إلى القضاء على الملك وعلى سلطة المستعمر البريطانى فحسب ، وأنما عمدت أيضاً إلى القضاء على الفساد وتوفير جهاز حكومى

صالح . وبالرغم من أن الثورة لم تكن راغبة فى خلق جو من الاضطراب فى إدارة أمور الدولة العامة، وأتجاهها نحو توسيع اختصاص الحكومة المركزية وسلطتها ، فإن هذا لم يحل بينها وبين محاولة الإصلاح والتطوير الحكومى الشامل .

وهكذا يعيد التاريخ نفسه . ونجد أن قيام نظام حكم جديد فى أيدى مصرية جديده ذو أثر واضح على النظام البيروقراطى بها . فقد كانت الأهداف والمسئوليات والبرامج الجديدة التى أخذتها حكومة الثورة على عاتقها نذيراً بأن البيروقراطية تنتظرها مهام شاقه على طول الطريق . وكان الاختبار الذى تمر به فعلا حكما وفيصلا ، وردا على تساؤل ملح عما إذا كان الجهاز البيروقراطى الذى أخذ صورته وتم تكوينه فى ظل الإدارة الاستعمارية ، والذى كان يعمل فى ظل الاستغلال الاقتصادى والتجارى والزراعى، يمكن أن يعهد إليه بالدور الجديد المتصل بالتخطيط القومى الشامل . وبالتنمية الاقتصادية والاجتماعية فى شتى نواحيها .

وكان الاختبار أيضاً طريقة لاستكشاف ما إذا كان موظفو ما قبل الثورة الذين يمثلون إلى حد لا يمكن إغفاله الحضارة الريفية ، لديهم المهارات الفنية والعلمية الضرورية التى تحتاج اليها الثورة فى مشاريع التنمية الضخمة ، أو على الأقل يستطيعون تنمية هذه المهارات فى أنفسهم .

وكان الاختبار الذى تمر به البيروقراطية أيضاً مهتما بمدى وطبيعة الحياد الوظيفى الذى يمكن أن يتحصن خلفه البيروقراطيون .

أن البيروقراطية ، مثلها مثل التنظيمات والمنظمات المختلفه فى مصر ، قد أخذتها الثوره على غرة . فبالرغم من أن جميع المواطنين كانوا يتوقعون نهاية للحكم الذى كانت مصر قد عانت كثيراً منه ، إلا أن قيام الثورة فجأه ونجاحها وتقلدها زمام الأمور وتحويلها لمجريات الأحداث بهذه السرعة الباهرة كان فوق كل توقع . وهكذا وجد الجهاز الحكومى نفسه بين عشية وضحاها يواجه أهدافا وسياسة وخططا وبرامج جديدة عليه.

وهنا يثور التساؤل : هل من الممكن الإبقاء على حيدة الجهاز الحكومى فى مثل هذا الموقف ؟ هل يستطيع الموظف العام فى ظروف الثورات الاجتماعية أن يبقى محايدا بالنسبة للمسئوليات الموكولة اليه ؟ أو بمعنى أوسع : هل يستطيع الموظف العام أن يبقى محايداً فيما يتعلق بالقيم الجديدة والأهداف الثورية التى ظهرت فجأة فى المجتمع الذى يخدمه الموظف ؟

أن مبدأ الحياد الوظيفى يمكن أن يتواجد فى ظل مناخ اجتماعى وسياسى مستقرة بيد أنه قلما يستمر هذا المبدأ قائما فى مواجهة التغيير الثورى الشامل والأهداف الجديدة التى يأتى بها . فلو افترضنا أن الجهاز الحكومى يمكن أن يبقى محصنا ضد التيارات السياسية فى كل وقت ، فإن الواقع يدعونا لأن نؤمن بأنه فى فترات التغير الاجتماعى والسياسى الجذرى لايمكن أن يبقى الجهاز الحكومى منعزلا عن الواقع ، ومن ثم لا يمكن أن ينجو من المساس به . ذلك لأنه من طبيعة الأمور أن يشترك الموظف الحكومى ، مثل باقى المواطنين فى القيم الحضارية والأهداف السائدة فى مجتمعه فى زمن معين . بل فى الواقع يمكن القول بأن أحد الوظائف الهامة للمنظمات البيروقراطية هى الحفاظ على القيم السائدة بالمجتمع . وفى سلوك البيروقراطيين وعاداتهم وتقاليدهم تتمثل تلك القيم . ومحك الإختبار الذى يتعرض له الجهاز الحكومى هو مدى تجاوبه وقبوله للتغيير الاجتماعى الشامل، والقيم الجديدة التى تأتى بها الثورة التحررية والتى تتعارض مع القيم السابقة أو تقضى كلية عليها .

والملاحظ أنه إذا كان التغيير الاجتماعى والسياسى حادثا فى صورة تطور طبيعى ، فإنه من الممكن للجهاز الحكومى أن يتلاءم ويتواءم تدريجياً معها، وأن يأخذ مكانه فى البناء الإجتماعى المرتقب دون تضحيات تذكر أو تغيير ذى بال فى هيكل الجهاز وأشخاصه . ولكنه من النادر أن يقوى الجهاز الحكومى على إحتمال التحول السياسى والاجتماعى المفاجىء نتيجة التغيير الثورى دون تغييرات جذرية تتناول الأشخاص الموالين للنظام القديم أو أولئك الذين تخذلهم قدراتهم عن التواؤم سريعاً مع الأهداف السياسية والاجتماعية الجديدة .

ومن هنا تدعو الضرورة أثناء فترة التغيير الاجتماعى والسياسى الشامل إلى مقاومة التخلف فى الجهاز الحكومى باعتباره أهم الأجهزة المسئولة بالدولة عن تحقيق أهداف الثورة وتدعيم سياستها واستقرارها .

ومن ناحية أخرى ، كان معلوما للجميع أن مساوىء النظام النيابى الذى قام فى مصر قد أدى إلى كثير من التدخل السافر فى الانتخابات بواسطة بعض الموظفين، والتدخل غير المرغوب فيه أيضا فى الجهاز الحكومى بواسطة رجال السياسة.

وقد نتج عن هذا نوع من الإتجار فى المصالح والنفاق والمحاباة بسبب المنافع المتبادلة . ولم يكن هناك وسيلة للخلاص من هذه الحلقة المفرغة للمعاملات غير النزيهة إلا بدعوة عناصر سياسية جديدة ، وتهيئة المجال لقوى أجتماعية واعية ، يمكنها أن تتولى مسئوليات الخدمة العامة بالدولة . وهذه الظاهرة ليست غريبة . فنى مثل الظروف التى جاءت بها يكون من الضرورى دعوة عناصر جديدة موالية للثورة ومؤمنة بالأهداف التى جاءت بها ، ولا تربطها مصالح أو التزمات أخلاقية أو لا أخلاقية بالنظام البائد ، لتحل محل العناصر الفاسدة على نحو ما أوضحنا فى بداية هذا الفصل . على أن الجهاز الحكومى إلى جانب ما تقدم كان يتميز بصفه أخرى ربما جعلته قاصراً عن أن يظهر على مسرح الحكم والسياسة فى مصر بالصوره التى تبدو بها الطبقة الإدارية مثلاً فى انجلترا . فقد تبين مورو برجر من الدراسة التى قام بها للطبقة الإدارية العليا فى مصر ، أنه من بين ٢٤٢ حالة قام بدراستها من أفراد هذه الطبقة يوجد حوالى ٤٠ ٪ أبناء موظفين عموميين ، ٢٥ ٪ أبناء ملاك اراضى زراعية ، و١٦ ٪ أبناء فلاحين . (١)

وهكذا نجد أن هذه الطوائف الثلاث تكون ما يقرب من ثلاثة أرباع الطبقه الإداريه العليا، وأن أكبرها وأكثرها تجانسا داخلياً هم فئه أبناء الموظفين. ويستخلص برجر من أجوبتهم وتعليقاتهم أن الطبقة الإدارية العليا فى مصر، عدا

1. Morroe Berger, Bureaucracy and Society in Modern Egypt, A Study of the Higher Civil Service, op. cit, p. 148.

قلة منهم تمثل المتطرفين فى السياسة الداخلية ، لا يكونون فئة مترابطة يمكنها أن تمارس أنواعاً من الضغوط المختلفة من خلال وظائفهم الإدارية . وعلى العكس من ذلك يجد أن مشكلة هذه الطبقة من الموظفين كانت تتمثل دائماً فى الماضى فى أنهم أداة طيعة فى يد الأحزاب السياسية والسراى [1].

ويصل برجـــر من تحليله للموقف إلى أن الطبقة الإدارية العليا فى مصر لا تتميز بالتجانس الكافى فى أصلها الاجتماعى والاقتصادى ، وتختلف فى نظرتها للحياه كما أنها وليست لديها القوة الكافية التى تمكنها من أن تتحكم فى السياسة عن طريق وظائفها الإدارية . وصفة الترابط التى تميز هذه الطبقة تبدو فى مظهر واحد سلبى هو دفاعها عن نفسها ، وبالتالى نجد أن أكبر مشاكل البيروقراطية الحكومية فى مصر هو شغلها الشاغل بحماية نفسها . وبدلا من أن تتجه إلى توجيه السياسة ، نجد الموظفين متقاعسين جداً عن الإلتجاء للمبادأه حتى فى نطاق عملهم الإدارى . ولعل هذه الظاهرة كانت من الأسباب التى حدت من مشاكل الثورة مع الجهاز الحكومى ، والتى يسرت على الجهاز عملية الانتقال فى بداية الثورة .

والملاحظ أن تجاوب الجهاز الحكومى مع الثورة كان إيجابياً وملموساً . وقد أخلص معظم كبار المنفذين وبذلوا الجهود المتواصلة لإقناع مجلس قيادة الثورة بتضامنهم وحسن نواياهم . وفى خلال العامين الأولين للثورة كان من الممكن أن نجد بين صفوف الموظفين بمختلف الوزارات عناصر ثورية تقدمية متحمسة . وقـــد شعر الوزراء بهذا التجاوب وكان سرورهم بالغاً بالروح الثورية التى عمت صفوف الموظفين والتجاوب السريع الذى سرى فى شرايين الأجهزة الإدارية .

ويبدو أن الرغبة فى إحداث تغيير بالجهازالبيروقراطى لم يكن مبعثها الخوف

---

١. المرجع السابق .

من التخريب البيروقراطى لسياسة الثورة ، أومعارضة الموظفين للسياسة الجديدة ، وإنما كان سببها الحقيقى هو إيمان الثورة بأن أهدافها وسياستها وبرامجها يمكن أن تنفذ بطريقة أفضل وبكفاية عالية وتصبح حقيقة واقعة متى أحس المنفذون وواضعو السياسة العامة بشعور مشترك من الانتماء يجذبهم معا نحو خطة قومية موحدة للعمل ، ومتى توحدت نظرتهم للأمور .

وكان هناك إيمان شديد بأن القيادات التى ارتقت إلى قمة الهرم التنفيذى قبل قيام الثورة كانت قيادات رجعية أومحافظة مسالمة لا تستهويها التجربة أومواجهة التحدى بقدر ما يهمها إنهاء حياتها الوظيفية فى دعة وسلام . وكانت الظروف كلها تتطلب توفير جيل من القادة الإداريين المنتمين للثورة المنطلقين لا المنطوين على أنفسهم ، بحيث يتوثق الارتباط بين القيادة السياسية والقيادة الإدارية . ذلك لأن التواؤم إذا كان ضرورة للابقاء على الاستقرار الإجتماعى ، فإن عدم التواؤم والفاعلية والرغبة فى التطور والخلق والابتكار ضرورة ملحة للتغيير الاجتماعى .

لذلك كانت الرغبة منصرفة إلى أن البيروقراطية الحكومية يجب أن تهز جيدا بالطريقة التى تجعل منها جهازا خادما للشعب ، بحيث تعمل الإدارة فىحدود هذا المفهوم ، وبحيث يكون للقادة الإداريين فلسفه عامة واضحة تتمثل فى إقامة علاقات عامة طيبة مع الجمهور ، وفى تمثل الصالح العام دواما فى عديد القرارات التى تصدر عنهم ، وفى توفير الحاسة السياسية لديهم ، بمعنى تمشى سياسة التنفيذ مع سياسة الثورة وأهدافها .

ومن ثم كانت البيروقراطية الحكومية بصفة عامة فى حاجة إلى إصـــلاح شامل . فقد كانت أجهزتها ، ووسائلها ، وأدواتها ، ونظمها غير متمشية مع روح الثورة . وكان قادة الثورة قد عقدوا العزم على إقامة جهاز حكومى ثورى .

وكان المناخ الذى تعيش فيه مصر وقتئذ يسمح بإجراء تغيير جذرى فى الجهاز الحكومى . فالجمهور فى ثورة حماسه وبهجته وتوقعاته كان راغبا فى قبول بعض

التضحيات التى تصاحب عادة أى تغيير شامل . ومجلس قيادة الثورة فى قوته وإنتصاراته كان قادرا على قهر جميع الضغوط ومحاولات المغرضين الذين يقاومون عادة مثل هذا التغيير .

وتحت وطأه الرغبة الملحة فى الإصلاح الإدارى ، وفى التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، ظهرت مشكلة عميقة . فعمليات التنمية القومية لايمكن أن تحقق نفسها بنفسها ، وإنما تقوم عمليات التنمية فى شتى ميادينها على أكتاف جهاز إدارى صالح وفعال . ومع ذلك فتوفير مثل هذا الجهاز إنما هو فى الواقع نتيجة لعمليات التنمية ذاتها[1] .

هذا التفاعل المتبادل بين إصلاح الجهاز الحكومى وتطوره ، وبين تحقيق التنمية القومية ، يقودنا إلى السؤال التقليدى ، أو بمعنى آخر إلى جوهر المشكلة .. بأيهما نبدأ ؟ . هل كان على الثورة أن تبدأ بإصلاح الجهاز الحكومى ، وهذا بدوره يمكنه أن يتحمل الدفع الثورى فى اتجاه التنمية القومية ويصل إلى أهدافه ؟ . أما كان يلزم السبق بالتنمية القومية ، وهده بدورها تساهم فى خلق مجتمع أفضل يتيح للفرد مستوى معيشيا وتعليميا وخدمات أفضل تساعد كلها فى رفع مستوى المواطن الموظف ؟ .

لقد واجهت دول أخرى مثل هذا الموقف المحير . فالتجارب التى مرت بها الولايات المتحدة فى بداية تاريخها تفيد أنها كانت قد بدأت بالتنمية القومية ، وخاصة التنمية الاقتصادية ، قبل أى إصلاح إدارى حكومى ذى بال . وقد كانت نتائج التنمية أهم الضغوط التى قادت إلى التنمية الإدارية . ذلك أن أصحاب الأعمال من ناحية ، ودافعو الضرائب من ناحيه أخرى ، والجمهور بصفة عامة فى الولايات

---

١ . هذا الرأى سليم إلى حد ما . وإلا فإن التنمية الاقتصادية يتعذر تحقيقها فى الدول النامية انظر :

H, W. Singer, "Obstacles to Economic Development." (Social Research, XX, No. 1, Spring, 1953). p. 21.

المتحده تكاتفوا معا كقوى ضاغطة على الحكومة لتصلح من شأن إدارتها وتطورها . فقد لاحظوا كفاية الأجهزة الادارية بقطاع الأعمال وبالهيئات الخاصة التى أمكنها المساهمة فى عملية التنمية الاقتصادية ، ودفعوا الحكومة إلى مسايرة الادارة بالقطاع المذكور فى الأخذ بالأساليب العلمية وتطوير الأنظمة وتحسين طرق أداء الأعمال وتهيئه جو أفضل للانتاج الحكومى ليحقق مستوى أفضل من الكفاية .

وبذلك سارت الاصلاحات بالجهاز الحكومى على هدى ما أمكن تحقيقه من نجاح فى قطاع الأعمال . ومن ثم أعقبت التنمية الإدارية التنمية الاقتصادية بالولايات المتحدة[1] .

وقد حدث عكس هذا تماما فى روسيا . فقد رأى قادة الثورة الروسية منذ البداية ضرورة تطهير الجهاز الحكومى وإعادة بنائه . فأحدثوا ثورة فى البيروقراطية الحكومية عقب قيام الثورة البلشفية مباشرة لكى يمهدوا الطريق للاصلاحات المختلفة وللتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

---

١ . يمكن فهم هذا التطور فى ضوء الظروف التى مر بها المجتمع الأمريكى . ذلك لان تطور الرأسمالية الصناعية ، وبالتالى إدارة الأعمال أدت إلى خلق مراكز للثروة خارج دائرة الطبقات التقليدية التى كانت تسيطر على الحكومة . وهذه الصورة الجديدة للحياة السياسية ، التى تتمثل فى قيام طبقة جديدة ذات نفوذ خارج طبقة الحكام السياسيين ، كانت تعنى أن هناك طبقة اجتماعية جديدة وقوية مهتمة بتطوير الجاز الحكومى. ولما زادت قوى الصناعة الاقتصادية والسياسية أصبحت الإدارة الصناعية نموذجاً تحتذيه الإدارة الحكومية . وهذه الأخيرة بدأت منذ ذلك الحين تهتم بعناصر الكفاية والاقتصاد والسرعة ، والإنتاج والإدارة العلمية ، وغيرها مما عرف فى قطاع الأعمال . راجع على سبيل المثال :

Leonard White, Introduction to the Study of Public Abministration, (New York: The Macmillan Company, 1957), p. 20.

وقد مرت بريطانيا أيضاً بنفس التجربة ، أنظر :

Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government, op. cit., pp: 261 - 262.

فإذا عدنا بالحديث إلى مصر ، نجد أنها اختارت حلا وسطا . فقد كان هناك وعى تام بأن الرغبة فى الإصلاح والتنمية لا يمكن تحقيقها إذا لم يتوفر لها إدارة على مستوى عال من الكفاية والصلاحية . بل وقد نصل إلى نتائج عكسية بالغة الخطورة بالنسبة لعملية الدفع الثورى إذا قدر لمشاريع الحكومة الثورية أن تفشل سواء بفعل عوامل الجهل أو عدم الكفاية أو عوامل التخريب .

كذلك لم يكن من المقبول أو من المعقول أن يرجأ البدء فى مشاريع التنمية القومية حتى يتم تطوير الجهاز الحكومى وإعداده لتحمل مسئولياته الجديدة . وهكذا قدر لكل من عمليتى التنميه القوميه وإصلاح الجهاز الحكومى وتطويره أن يسيرا جنبا إلىجنب عقب قيامالثورة ، وهو ماسنعرض له فى شىء من التفصيل فى الفصول التالية .



الفصل الثانى

استراتيجية التغيير

١ — الرقابة العسكرية للجهاز الحكومى :

كانت القيادة السياسية الجديدة التى ظهرت على مسرح الحوادث فى مصر مقتنعة تماما بأن تغييرات شاملة لا بد أن تأخذ طريقها إلى الجهاز البيروقراطى . وكانت هناك تحديات عديدة نتيجة لفعل الثورة وأحداثها تواجه مجلس قيادة الثورة والوزراء الجدد . فقد كان عليهم أن يؤدوا دورهم كسياسيين مهرة يقودون الدعوة للمبادىء والأهداف الجديدة والمكاسب التى تنتظر العاملين والكادحين ، وهم فى سبيل هذا يلقون العديد من الخطب والأحاديث ويحضرون الاجتماعات العامة ويتنقلون فى أرجاء البلاد . وإلى جانب هذا قامت مسئوليتهم الأساسية عن الإصلاحات التشريعية والتنفيذية المتصلة بأعمالهم والتى وعدت بها الثورة . وإلى جانب هذه الأعباء كان عليهم كممثلين للقيادة الثورية أن يفتحوا صدورهم وأبواب مكاتبهم أمام الأعداد الهائلة من شكاوى الجماهير وتظلماتها ، أومجرد رغبتها فى التعبير عن أنواع الكبت التى تراكمت فى نفوسها نتيجة سوء المعاملة على أيدى الحكام السابقين .

وربما كانت مثل هذه الأعباء فى أى حكومة أكبر من طاقتها على النهوض بها بكفاية ، وربما كانت مدعاة لأن يعتمد الوزراء فى مصر على وكلائهم ومساعديهم بدرجة متزايدة ، فيلقون إليهم ببعضها أو يشركونهم فى تصريفها .

على أن الموقف فى فجر الثورة لم يكن مشجعا تماما على التبكير فى عملية تفويض السلطة . فمن الناحية الموضوعية لا يمكن تفويض السلطة إلا إذا تجمعت

أولا . وكأن المهمة الأساسية إذا فى تلك الحقبة كانت تجميع شتيت الأمور والقبض على زمامها ، والتحكم فى جميع أسباب السلطة بعد أن ماعت وضعفت على يد حكومات الإنقاذ المؤقتة التى توالت وتهاوت سريعاً قبيل قيام الثورة ، وباختصار كان على قادة الثورة ووزرائها أن يصححوا الأوضاع ، ويخطوا دستوراً جديداً للعمل ويعيدو سك القيم وأنماط السلوك والتقاليد الوظيفية بالطريقة التى تحقق أهداف الثورة .

أما من الناحية العملية ، فقد كان إحجام الوزراء عن إلقاء بعض العبء إلى وكلائهم ومساعديهم راجعاً إلى عدم الاطمئنان إلى كفايتهم ، والخوف من تعقيداتهم . وكان أحياناً نتيجه عدم الاطمئنان إلى سلامة تصرفاتهم وتدخل الأهواء والأغراض فيها . وإزاء هذا كان لا بد من مواجهة الموقف بطريقة أخرى تميزت بها الإدارة المصرية فى سنوات الثورة الأولى ، وخاصة بعد أن تقلد بعض أعضاء مجلس قيادة الثورة مسئولياتهم كوزراء . فماذا فعل وزراء الثورة ؟

كان واضحاً منذ البداية أن جميع وزراء الثورة العسكريين قد دخلوا وزاراتهم ومعهم نفر من مساعديهم العسكريين المعروفين لهم شخصياً ، والذين يطمئنون إلى ولائهم وحسن تصرفاتهم . ووضع الوزراء ثقتهم فى هؤلاء المساعدين وأطلقوا أيديهم فى الأمور الإداريه المتعلقة بأعمال الوزارات اليومية ، وكان أهم ما يتصف به هذا الفريق العسكرى من المعاونين هو الولاء والإخلاص والنزاهة . وكان كل منهم فى وزارته يعمل قريباً من الوزير وعلى اتصال مباشر معه . وهكذا قدر لهؤلاء الضباط أن يتشربوا روح وزرائهم فى العمل ، ويفهموا خططهم فى تصريف الأمور ويستوعبوا اتجاهاتهم فى حسم المشاكل . وفى وقت قصير أصبح واضحاً أن كلا منهم يمثل الوزير الذى اختاره . وزاد اعتماد الوزراء عليهم تدريجياً ، وفوضوا إليهم سلطات واسعة .

وبالرغم من أن هؤلاء المساعدين العسكريين — سواء أكانوا سكرتيرين أم مديرى مكاتب — كان عددهم قليلا فى كل وزارة ، إلا أنهم كانوا أشبه بجسر

متين يربط التنظيم كله بالوزير . فقد كانوا حلقة الاتصال بين رؤساء الأقسام والمصالح وبين الوزير . ونجحوا فعلا فى أن يكونوا أداة جيدة التوصيل للمعلومات والاتجاهات ؛ ونقلوا وجهات نظر كل من الفريقين إلى الآخر بدقه وسرعة وكفاية . وبهذه الصفات كانوا يدركون قيمة المعلومات المختلفة التى تصلهم ، ومدى أهميتها للوزير أو للرؤساء الآخرين . ويتصرفون على هذا الأساس .

وهكذا قدر لهذا الفريق من ضباط الاتصال أن يصبحوا — عن طريق فهمهم لاتجاهات الوزراء وسياستهم ومكانهم القريب منهم ، وتملكهم للمعلومات الهامة — المتكلمين بلسان الوزراء وأن يكونوا أكثر العاملين بالوزارة حركية وفاعلية .

وقد سرت الروح الجديدة التى بعثها وزراء الثورة ومعاونوهم فى الوزارات والمصالح المدنية . ونظراً لطبيعة هذه الروح العسكرية ، فقد كان هناك اتجاه واضح للاهتمام بالنظام والسرعة والحسم فى العمليات الحكومية . ومن ناحية أخرى تم تركيز السلطة كلية . وتجنبت الطرق التقليدية والروتين البطىء . ونحيت التعليمات القديمة وبعض الإجراءات المالية المعوقة . وقد ساهم هذا كله فى زيادة حجم العمل اليومى الذى يصل إلى مكتب الوزير . فقد ترتب على تركيز السلطات والرغبة فى التأكد من تحقيق الصالح العام وسير الأمور وفق اتجاهات الثورة ، أن معظم المسائل كانت تصل فى النهاية إلى يدى الوزير المختص ، وهو وحده الذى يقرر ما يجب عمله .

ولما كان وقت الوزراء محدودا بساعات اليوم ، ولم يكن متسعاً إتساع سلطاتهم ، فقد اضطروا إلى زيادة الاعتماد على مساعديهم العسكريين . والنتيجة المباشرة أن هؤلاء المساعدين أصبحوا بمرور الزمن جزءاً متكاملا من القوى السياسية الحاكمة.

وشيئا فشيئا أمكن لهؤلاء المساعدين العسكريين أن يحوزوا قبول الرؤساء التنفيذيين والإداريين بمستويات الخدمة المختلفة وثقتهم وتعاونهم . وبالتالى أيضاً انتقل إلى أيديهم مركز ثقل القوى البيروقراطية فى كل وزارة .

وثمة نوع آخر من التفاعل والحركية كان يأخذ مكانه فى ميدان الخدمة العامة فقد كان البيروقراطيون القدامى يمثلون الخبرة والمعرفة الإدارية وتجتمع فى أيديهم أسرار المهنة . لذلك كانت القيادات السياسية الجديدة راغبة فى الاستفادة منهم . وكان هؤلاء شغوفين بالاستجابة إظهاراً منهم لحسن نواياهم وتجاوبهم مع الثورة وهكذا أمكن لهذه الرغبة المتبادلة من الطرفين أن تخفف من حدة التوتر الذى كان قائماً وقتئذ ، فسهلت مرحلة الانتقال ويسرت عمل المساعدين العسكريين .

وخلال تلك الفترة كانت الثورة مستعدة للتخلص من كل موظف كبر أو صغر بمجرد ظهور أى بادرة تنبيء بعدم تجاوبه أو معارضته لخطط الحكومة ومشروعاتها ولم يكن كبار الموظفين ، ومعظمهم شملتهم تعيينات سياسية حزبية ، فى جهل بهذا . فعدد غير قليل منهم كان يتوقع الفصل أو الإستغناء عن خدماته بمجرد تولى الثورة زمام الأمور . فقد كانوا موقنين بإدراك الثورة للظروف التى سمت بهم إلى المناصب التى يشغلونها ، وبدأ بعضهم بالفعل يبحث عن عمل آخر . على أن غالبيتهم أخذوا يظهرون شتى دلائل الولاء والتضامن مع الثورة بطرق مختلفة .

ولم يكن منصف يتوقع – فى غمار مرحلة التغيير الثورى هذه – أن تتبع كل الأصول والقواعد التنظيمية والإدارية . وكان من الممكن أن تطرح جانباً بعض الأسس والأصول الإدارية أمام ميل المساعدين العسكريين إلى تركيز السلطة ، وإلى مراجعة جميع الاعمال بقصد التأكد من مسايرتها للسياسة الموضوعة والإتجاهات الثورية ، وعدم إرتباطهم بقنوات الاتصال الرسمية أو التدرج الهرمى للاتصالات وتصرفهم نيابة عن الوزراء فى بعض الأحيان .[1]

---

١. هذه الظاهرة الأخيرة قد ينظر إليها على أنها حسنة كبيرة فى ظروف وأوضاع أخرى . فمثلا نجد نيومان يقول : « فى جميع أوجه النشاط نجد أن المساعدين الاستشاريين "Staff" يقومون بأعمال كان يتعين أن يقوم بها المنفذ لو أنه وجد لديه الوقت والقدرة لذلك. إن الشخص الاستشارى يتصرف دائماً بالنيابة عن القائد التنفيذى . وفى حدود هذا المفهوم فهو يعمل باعتباره امتداد الشخصية المنفذ : انظر ،

H. W. Newman, Administrative Action, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice IH allɔn., 1951). p. 200

ومن الناحية التنظيمية والإدارية البحتة ، يمكن القول أن دخول السكرتيرين ومديرى المكاتب العسكريين فى تنظيم الوزارات قد زاد من تعقيد العمليات فى البناء التنظيمى للوزارة . لا لأن عدد الخطوات والاتصالات قد زاد فحسب ولكن لأن وضع كل منهم فى وزارته كان من العسير فهمه جيداً أو توضيح معالمه . مما كان مدعاة لسوء التفاهم فى بعض الأحيان ؛ وخاصة حينما كان هؤلاء يتجاهلون بعض خطوط السلطة الرسمية المعترف بها فى هيكل التنظيم فى اتصالاتهم الهامة العديدة[1]. وأيضاً لأن بعض العاملين كانت لديهم مقاومة نفسية لتلقى الأوامر أو التوجيهات من شخص لم تحدد رئاسته لهم بصفة رسمية . وكان طبيعياً أن يؤدى هذا إلى جعل عمل هؤلاء الضباط غاية فى الدقة والحساسية .

وفى مثل هذه الظروف يصبح الدور الذى يؤديه التنظيم غير الرسمى بالغ الأهمية . والحقيقة أن التنظيم غير الرسمى فى بناء الوزارات والمصالح والإدارات كان يعمل بفاعلية أوضح من التنظيم الرسمى . وكان يتعين خلال تلك الفترة ــ من الناحيه العملية ــ تطويع المبادئ أو الأسس الإدارية النظرية وفقاً لمقتضيات العمل . ولاشك فى أن الاتجاهات والإجراءات الجديدة التى ظهرت فى نطاق الادارة قد قبلت على علاتها كإحدى الظواهر التى صاحبت قيام الثورة .

فلما وضح اليقين بأن عجلة الجهاز الحكومى أخذت تعمل فى الاتجاه الجديد ، كان جلياً أن عملية تطويع الإدارة هذه قد تمت وحققت أغراضها .

ومع خفة حدة الصراع الثورى ، بدأ الجهاز الحكومى ينصرف إلى العمل المثمر فى شتى نواحى الانتاج والخدمات . فبدت رغبة الوزراء فى زيادة الاعتماد على الوكلاء ورؤساء المصالح . وصار لدى الوزراء متسع من الوقت يقضونه معهم فى مناقشة الأمور . وأصبح إحتكاكهم بمساعديهم العسكريين فيما يتعلق بأمور السياسة والتخطيط والتنفيذ أقل من ذى قبل . وترتب على هذا أن الدور الذى كان يؤديه هؤلاء

---

١. كما كان يحدث فى حالات الاتصال بالرؤساء المباشرين للتنفيذ دون التقيد بالتدرج الرئاسى القائم فى التنظيم .

المساعدون قد أخذ فى الاضمحلال وبدت فاعليتهم فى العمل تقل تدريجياً . وأخذت الاتصالات المباشرة بين الوزراء والأجهزة الإدارية المتعاونة تنمو وتزدهر .

وبإتجاه الادارة نحو التنمية ومشاكلها العلمية والفنية المتعددة المتشابكة الأطراف ، بدأ الإحساس بأن الدور الذى كان يؤديه السكرتيرون العسكريون ومديرو المكاتب قد أخذ فى الاضمحلال . وأحس هؤلاء من جانبهم أن مهمتهم كانت مرتبطة بإحداث عملية الانتقال ، وأنها كانت مؤقتة . فلما حققوا ما وكل اليهم واستقرت الأوضاع الإدارية والتنظيمية ، شعروهم كذلك بحاجتهم إلى الاستقرار وبناء مستقبل وظيفى دائم . وهكذا نقل هؤلاء المساعدون تدريجياً إلى مراكز أخرى معظمها بالسلك السياسى .

ولعل هذا هو أفضل الحلول . فان عوده هؤلاء الضباط إلى وظائفهم بالقوات المسلحة لم يكن فى الواقع مناسباً بعد أن بعدوا عنها فتره طويلة ، تعودوا خلالها على ممارسة سلطات واسعة فى مختلف الوزارات . والعمل فى السلك السياسى يمثل فى معظم البلدان نوعاً من المكافأة أو التعويض يجعله مرغوباً فيه ، إلى جانب المكانة التى يعكسها مثل هذا التعيين السياسى على المستفيد منه .

إن عدم إنتماء ضباط القوت المسلحة فى مصر إلى الطبقة الأرستقراطية ، وعدم تقمصهم شخصية أفراد هذه الطبقة قد سهل عملية انتمائهم إلى الوزارات والهيئات المدنية منذ عام ١٩٥٢ . ويوجد الآن عدد كبير من الضباط الذين كان لهم دور فى الثورة ، أو الذين ساهموا فى تدعيم مستقبل النظام الحاضر ، يحتلون مناصب هامة فى مختلف المجالات بالحكومة . ويوجود عدد يشغل مناصب مرموقة فى المؤسسات العامة والشركات والهيئات المختلفة . ويتعاون مع أولئك وهؤلاء أعداد كبيرة من الفنيين والإخصائيين . ويبدو واضحاً أن إدارة شئون البلاد فى نواحيها المختلفة تتجه نحو هذا التكيف الذى يجمع المهارات العسكرية والمدنية جنباً إلى جنب .

وشغل الضباط لهذه المناصب العليا لايعنى أنهم يميلون إلى فرض السلطة

والروح العسكرية فى إداراتهم المدنية . ولا يعنى أيضاً أنهم لا يستجيبون لغير النظم والتقاليد العسكرية . وقد أثبت عدد غير قليل مرموق منهم كفاية و نجاحاً مؤكداً .

فالضباط بصفة عامة يمتازون بالتفكير المنظم ، وهم ميالون لاتخاذ القرارات . ويمكن مقارنتهم من الناحيتين الثقافية والحضارية بأفضل العناصر المدنية المثقفة . ذلك لأن منزلة القوات المسلحة تمكنها من أجتذاب عدد كبير من شبان مصر الأذكياء إليها .

٢ — لجان التطهير :

حاولنا فى الصفحات السابقة أن نتعرض فى إيجاز لطبيعة الرقابة العسكرية التى فرضت على الجهاز الحكومى عقب قيام الثورة مباشرة . وقد كان اهتمامنا بالموضوع مركزاً على التغيير الثورى الذى أدخله العسكريون فى إدارة الأعمال وسيرها بالوزارات المدنية .

وفضلاً عن هذا فقد كان هناك اعتقاد راسخ فى ذهن رجال الثورة بأن هذه الخطوة وحدها لاتكفى ، وأنه إذا أريد للثورة حقاً أن تتغلغل فى شرايين الجهاز الحكومى القائم فلابد لها من إحداث تغييرات هامة فى أشخاص القيادات الموجودة فى قمة الهرم التنفيذى بمختلف الوزارات والهيئات الحكومية ، حتى يمكن للثورة أن تتقدم فى طريق الثورة الإجتماعية فى شتى آفاقها .

وأستجابة لهذه الرغبة فى توفير جهاز حكومى على قدر مناسب من الكفاءة والصلاحيةوحسن السمعة ، جهاز متعاون موال للثورة ، أصدر مجلس قيادة الثورة فى ٤ أغسطس مرسوماً بقانون ١٨١ لسنة ١٩٥٢ ، خاص بإنشاء لجان للتطهير فى مختلف فروع الجهاز الحكومى . وقد أوضح هذا المرسوم الإجراءات التى تتبع فى عملية التطهير .

وقد جاء فيه ما يلى :

مادة ١ — يكون فصل الموظفين العامين غير الصالحين للعمل أو الذين تعلق بهم شوائب أو شبهات قوية تمس كرامة الوظيفة أو النزاهة أو الشرف أو حسن السمعة على الوجه التالى :

مادة ٢ — الموظفون الذين هم من درجة مدير عام فأعلى يكون فصلهم بمرسوم . أما من عدا هؤلاء فيكون فصلهم بقرار من مجلس الوزراء بعدموافقة لجنة تشكل فى كل مصلحة عامة على الوجه الآتى :

(ا) قاض ووكيل نيابة يعينهما وزير العدل وتكون الرئاسة للقاضى .

(ب) موظف من المصلحة صاحبة الشأن لاتقل درجته عن الدرجة الثانية يختاره موظفو المقر الرئيسى للمصلحة الذين هم فى الدرجة الثانية فأعلى من بينهم بطريق الأقتراع السرى .

(ج) أثنان من موظفى المصلحة صاحبة الشأن لاتقل درجة كل منهما عن الدرجة الثانية يعينهما الوزير المختص .

مادة ٣ — لايترتب على فصل الموظف طبقاً لأحكام هذا القانون حرمانه من المعاش أو المكافأة ، وتسوى حالته على أساس آخر مرتب حصل عليه.

وفى ٤ أغسطس ١٩٥٢ صدر مرسومان آخران — غير مرسوم التطهير — أحدهما خاص بالربح غير المشروع فى الحكومة ، والثانى خاص بإنشاء مجلس تأديب لموظفى الدولة :

وفى ٢٥ سبتمبر ، أصدر مجلس الوزراء قراراً يخول فصل عدد من الموظفين وقبول استقالة عدد آخر من منصبهم كخطوة فى سبيل التطهير الحكومى . وفى ٢ أكتوبر ١٩٥٢ ، أوقف مجلس الوزراء التعيين فى الوظائف الحكومية ، وبقيت المناصب التى خلت بالتطهير أو الاستقالة أو الوفاة شاغرة . وفى ٢١ أكتوبر ١٩٥٢ أصدر مجلس الوزراء قراراً بمحاكمة الانتهازيين من موظفى الدولة ، مع حرمانهم من حقوقهم المدنية ، على أن يردوا للدولة المبالغ التى استولوا عليها .

وقد أعقب صدور مرسوم التطهير سلسلة من عمليات التطهير بالأجهزة الحكومية المختلفة وبالقوات المسلحة والشرطة . وكانت هذه الحركة أحدى السمات الهامة التى امتازت بها سنوات الثورة الأولى . إذ من المعروف أن حكومات عديدة توالت على حكم مصر ، وكان أول هدف لكثير من هذه الحكومات ـ كما كانت تدعى ـ تخليص الجهاز الحكومى وإدارة البلاد من الفساد والعناصر المتصلة به ، وفى كل مرة كانت تخفق فى مسعاها وترتد خاسرة المعركة لتدخل عوامل السياسة والفساد.

وكان الاعتبار الهام الذى وضعته لجان التطهير نصب عينيها أثناء عملها هو التأكد من توفر الولاء للثورة ، والنزاهة الشخصية ، والكفاية والصلاحية فى العاملين بالجهاز الحكومى . وقد عملت هذه اللجان بحماس وسرعة وحسم على عكس ما تعودته البلاد من جمود الطرق التأديبيه التقليدية وبطء أجراءاتها وعدم فاعليتها . ذلك لأن هذه اللجان كانت قد فوضت حق التحرى والتحقيق فى التهم المنسوبة للموظفين والتوصية بما تراه فى شأنهم دون التقيد بالإجراءات العادية وكانت لجان التطهير نفسها هى التى تقوم بجمع المعلومات والتحريات الميدانية ، بجانب اعتمادها على المصادر الرسمية كأحكام المحاكم وسجلات الشرطة ومعلوماتها.

وقد بدأت لجان التطهير أعمالها بدراسة ملفات موظفى الدولة الذين أحاطت بسمعتهم الشائعات ، وما تحويه من تقارير عنهم . وكانت تدرس الشكاوى التى تصلها عن الموظفين ، وتجمع المعلومات عنهم بشتى الطرق ، وتجرى التحريات الضرورية بالصورة التى تراها . ولم تكن هذه الإجراءات تتم علانيه ، كذلك لم يكن هناك نطاق زمنى معين يحاسب الموظفون عن تصرفاتهم خلاله ، بل كانت التحقيقات والتحريات والتهم تتناول أفعالا أرتكبت قبل الثورة بفترات متفاوته

وكانت توصيات لجان التطهير ترفع إلى مجلس قيادة الثورة للبت فى شأنها ، وكان المجلس عادة يقر ما رأته اللجان . وقد بقيت أسماء الأشخاص الذين أخرجوا من الحكومة بالتطهير سرية ، كذلك الأسباب التى دعت إلى إخراجهم من

وظائفهم . وكان قرار مجلس قيـــادة الثورة بشأنهم نهائيا ، ولم يكن هناك مجال للاستئناف .

وقد كان السلطات الضخمة التى استمعت بها لجان التطهير والسرية التامة التى مارست بها أعمالها رد فعل شديد فى أوساط الموظفين . فظهرت فى دوائر البيروقراطية المتداعية « هستيريا التطهير » . وعاش عدد غير قليل — خاصه من بين كبار الموظفين — فى حالة شديدة من القلق والإضطراب وأدى استبـداد المخاوف بهم إلى تجمد تصرفاتهم . فبدت نزعتهم المتطرفة إلى التزام الحدود الضيقة لوظائفهم من حيث حرفية أتباع التعليمات ، والتقيد بالروتين القائم ، ودفع الامور إلى الرئاسات العليا للبت فيها ، والإتجاه نحو الطيبة والسالمة ، كأحد الوسائل الدفاعية نتيجة عـــدم الشعور بالأمن . مما ترتب عليه شبه شلل فى أعمال هؤلاء الموظفين .

ولعل من أهم الظواهر التى نتجت عن هذه الطريقة فى « الإختيار للفصل » على يد لجان التطهير ، هى أن نشاط هذه اللجان فى دراسة أحوال الموظفين وسلوكهم قد استحث همة كل موظف ، وخاصة بالمستويات العليا ، لـكى يهتم بمراقبة تصرفاته وسلوكه بعد أن تأكد له أن مراجعة لجان التطهير لعمله قد يسبب له المتاعب . كذلك ترتب على حركة التطهير تغير ملموس فى معايير السلوك الوظيفى القائم وأنماط هذا السلوك .

ويلاحظ أن حركة التطهير لم تنته بانتهاء عمل اللجان المذكورة. فقد تبين لبعض الوزارات وجود بعض العناصر غير المتلائمة وغير المتجاوبة مع الإتجاهات الثورية بشكل فعال . فقامت هذه الوزارات بعمل الدراسات والتحريات الدقيقة عن مسلك هؤلاء الموظفين واتجاهاتهم وحصرت أسماءهم وأبلغتها إلى مجلس قيادة الثورة . ولما كان المجلس يتمتع بسلطة السيادة فقد أصدر قرارات بفصلهم عن غير الطريق التأديبى مع منحهم معاشات مجزية .

وفى عام ١٩٥٤ اتجه مجلس قيادة الثورة نحو تخليص الجهاز الحكومى من قدامى الموظفين غير المتطورين ، وافساح المجال أمام العناصر القيادية المتحفزة . فأصد القانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٤ الخاص بتيسير الإحالة إلى المعاش . وقد نص هذا القانون على منح علاوتين متتاليتين من علاوات الدرجة أو الرتبة لمن يرغب فى ترك الخدمة ممن تجاوزوا سن الثامنة والخمسين ، مع تسوية معاشهم على أساس افتراض بلوغهم سن الستين . وقد أدى هذا القانون إلى خروج عـــدد آخر من كبار الموظفين من الخدمة .

وقد بقيت النتائج الكاملة لحركة التطهير الحكومى سرية . وليس فى المتناول بيانات رسميه عن عدد الموظفين الذين خرجوا فى عمليات التطهير المختلفة . على أنه يمكن القول بأن نصف عدد كبار الموظفين من طائفتى مديرى العموم ووكلاء الوزارات عند قيام الثورة قد خرجوا من مناصبهم فى أعقاب حركة التطهير . وكان سبب خروج معظمهم صلاتهم غير المرضية بالسراى والأحزاب السياسية المنحلة . كذلك أقص بعض الموظفين يسبب صلاتهم غير المرغوبة مع الجماعات المتطرفة أو بسبب الفساد وسوء السمعة .

وأخيراً فان دراسة حركة التطهير فى الجهاز الحكومى لا يمكن أن تتم بطريقة موضوعية إذا أتيحت البيانات والمعلومات الكافية المتعلقة بها . على أنه يمكن القول من واقع المعلومات التى أمكن تجميعها أن حركة التطهير قد نمت عن الاتجاهات الآتية :

أولا : كان من الواضح أن عدد الموظفين الذين خرجوا فى التطهير يتناسب تناسباً طردياً مع طبيعة عمل الوزارة أو الهيئة الجارى بها التطهير من حيث صلته بالأمن القومى الخارجى أو الداخلى . ومن هنا شمل التطهير أعداداً كبيرة نسبياً من ضباط القوات المسلحة وضباط الشرطة .

ثانياً : كان عدد من خرجوا فى التطهير يتناسب طردياً أيضاً مع مدى طبيعة عمل الوزارة أو الهيئة من الناحية السياسية . لذلك شمل التطهير عدداً كبيراً نسبياً من موظفى وزارة الخارجية ، والوزارات التى يتصل عملها بالجماهير اتصالا مباشراً .

ثالثا : أن التطهير بدا واضحاً فى مستويات الخدمة العليا أكثر منه فى المستويات المتوسطة أو الدنيا . بمعنى أن نسبة من خرجوا خلال عملية التطهير فى المستويات المختلفة تمثل هرماً معكوساً قاعـــدته لأعلى ، تشمل الدرجات الوظيفية العليا . وهذه الحقيقة لهـا معانى هامة . فهى تعـكس من ناحية حالة التدرج الهرمى للفساد والانغماس السياسى الذى كان موجوداً فى الجهاز الحـكومى وقتئذ ، ومن ناحية أخرى تدل على مدى اهتمام الثورة بإخلاء هـذه المناصب الهامة ، المتصلة بالقيادة والتوجيه والرقابة ، من العناصر المعوقة أو غير المرغوب فيها .

رابعاً : ان التطهير الذى تم لم يـكن كافياً لإحداث التغيير الجذرى الذى تطمع فيه الثورة . فإبعاد بعض الأشخاص عند المناصب القيادية لم يـكن ضماناً كافياً لجعل الجهاز الحـكومى جهازاً ثورياً . على أن الثورة وقتئذ كانت تواجه مهام أشد إلحاحا وخطورة ، وفى مقدمتها إنهاء الاحتلال البريطانى. ومن ثم لم يـكن من الممـكن سياسياً أو عمليا إحداث تغيير جذرى أو تطهير شامل فى طبقة الموظفين فى الوقت الذى كانت فيه الثورة تحاول تحقيق الوحدة الوطنية وتجميع كل القـــوى الشعبية والاستفادة بـكافة الامكانيات .

٣ — اختيار قيادات جديدة:

تغيير القيادات أحد النتائج المباشرة السريعة للثورة . إذ لا يمكن تصور استمرار الثورة فى ظل القيادة التى كانت تعمل لتحقيق أهداف قامت الثورة للقضاء عليها . وكان واضحاً أيضاً أن حركة التطهير قد تركت كثيراً من المراكز القيادية الهامة بالجهاز الحكومى شاغرة . وهذا يعنى أن حكومة الثورة بقى لديها عدد محدود من القادة الإداريين كان يمكن أن توكل إليهم مهمة جعل أهداف الثورة حقيقة واقعة .

وكان من الصعب عملياً أن تتحمل القيادة العسكرية وحدها كل أعباء العمل الحكومى . وكانت أمام القيادات العسكرية فى نفس الوقت مهمة أخرى ليست أقل خطورة وأهمية ، وهى إعادة بناء القوات المسلحة وإقامة كيانها وإعلاء شأنها . وهكذا كان لابد من أن يعتمد الجهاز الحكومى على نفسه فى استعادة ثقته فى نفسه . وظهر الاتجاه واضحاً إلى اختيار فريق جديد من الشبان القادرين الأذكياء المتحمسين للثورة . فريق يمكنه أن يقود عملية التطوير الإدارى ، ويكون حلقة اتصال فعالة بين القيادة السياسية وبين الجهاز الحكومى من ناحية ، وبينها وبين الجماهير بمطالبها المتزايدة من ناحية أخرى .

وحتى ذلك الوقت لم يكن فى مصر أى معهد جامعى أو عال يتدرب فيه الموظفون على الإدارة والتنظيم . فلم تكن هذه الميادين قد أستكشفت بعد بنواحيها العلمية والفنية . ومن ثم أتجهت الثورة إلى قطاع الموظفين بصفة عامة لتختار منه قادة التغيير الادارى الثورى . وبالرغم من أن اعتبارات الصلاحية كان لها التقدير الكافى فى عملية الاختيار ، إلا أنه لا يمكن تجاهل حقيقة أخرى . وهى أن الولاء للثورة والإيمان بأهدافها والاستعداد الأكيد للعمل تحت لوائها كانت عوامل أساسية في الاختيار والترقي في المناصب القيادية .

ومثل هذا الأجراء فى الظروف التى عاصرها ضرورة عملية وفنية — فنجد مثلاً أن الأمم المتحدة تضع القواعد الآتية كأصول إدارية بالنسبة لإعداد الأجهزه الحكومية .

> بينما يتعين الحد من الوظائف التى تشغل عن غير طريق الامتحانات ، وعن طريق التعيينات السياسية ، فإن بعض التعيينات السياسيه أو تلك التى تتم دون التقيدبالامتحانات والسابقات تبدو ضرورية فى بعض الدول ، وخاصة فى المستويات العليا . وذلك لضمان تنفيذ السياسة الجديدة بصورة محققةللغاية ، وخاصة بالدول النامية حيث لم تستكمل بعد نظم التعيين على أساس الصلاحيه [١] .

كذلك يقرر هارولد لاسويل أنه من المؤكد فى ظروف الأزمات أن تجد الطبقة الحاكمة نفسها مضطرة لاختيار المديرين ومن فى حكمهم على أساس متحيز أولا ، وأن الاعتبارات الموضوعية تأتى فى المرتبة التالية . ذلك لأن الولاء للطبقة الحاكمة يولد الثقة فى نفوس أفرادها [٢] .

ليس بغريب إذا خلال مرحلة التغيير الثورى أن تملأ المراكز الهامة فى الجهاز الحكومى بالعناصر الموالية للثورة والأكثر حماسا لها ، والمعروفة شخصيا لرجال الثورة أو لأقرانهم . ولعل أهم ما يميز هذه الفئة الجديدة من القادة الشبان الذين وثقت فيهم الثورة فولتهم قيادة التغيير الإدارى ، أنهم لم ينتموا إلى الطبقة الغنية الأرستقراطية ، وإنما كانوا من أبناء الطبقة المتوسطة والكادحة التى لها تقاليدها الخاصة وزهوها القومى ومشاعرها الوطنية . وباعتبارهم أكثر تمثيلا للجماهير كانوا أكثر استجابة لأمانيها وتوقعاتها .

---

1. United Nations : Standards and Techniques in Public Administration, op. cit., p. 21
2. Harold Lasswell; Politics: Who Gets What, when, How, (New York ; Merdian Books Inc.), pp. 90– 91

وقد انتقلت إلى أيدى هؤلاء القادة الجـدد مسئولية إقامة النظام الاجتماعى الذى بدأ نبته يظهر على سطح تربة النيل . وفى البداية ، كان هناك عدد قليل من أفراد الطبقة الحاكمة المعزولة ما زالوا فى وظائفهم ويمارسون أعمالهم . وبالتدريج انـكمشت السلطات التى كانت فى أيديهم ، حتى فقدوها وفقدوا بذلك كل نفوذ لهم أو تأثير على الآخرين . وبالتدريج أيضا حل القادة الجدد محلهم وأجلوهم نهائيا عن مراكزهم[1] .

على أن التحدى الكبير الذى فرض نفسه على القـادة الجدد كان مرتبطا بمدى قدرتهم على الحصول على تقبل العاملين معهم لسلطتهم وسياستهم الجديدة فى العمل . والواقع أن هؤلاء القادة كانوا يستمتعون بسلطات غير محدودة تمثل قوة الثورة ورغبتها الأكيدة فى التغيير . غير أنهم فى نفس الوقت كانوا يدركون أهميه استعمال هذه السلطات بطريقة اقتصادية ليمكن الإبقاء عـــلى تأييد من حولهم .

وكان بعض الموظفين القدامى فى خوف من التغيير والتجديد بحيث عارضـوا الآراء التقدمية فى إدارة وتنظيم أعمـالهم ، أما الغـالبية فـكانت مجندة للتغيير ومستجيبة له . ولم تـكن معارضة الفريق الأول ذات صلة بالثورة فى حد ذاتها. إذ فى الواقع أن معظم الموظفين الذين لم يستجيبوا لسياسة التغيير الثورى أو فشلوا فى ملاحقتها لم يفعلوا هذا بقصد إحراج الحـكومة أو النيل من سياستها ، وإنما كان الإخفاق راجعا إلى عدة عوامل مختلفة ، منها طبيعتهم المحافظة ، والخوف من التغيير فى حد ذاته على أساس أنه يزعزع الثقه فى الأنماط التى استقرت عليها

---

١ . يقول كنجسلى أن العلاقة المباشرة بين انتماء كبار الموظفين إلى طبقة معينة وسياسة الحـكومة ،تبدو واضحة فى المملـكة المتحدة . فقد ثبت أنه بتحول انجلـترا من دولة خاضعة للحكم الأرستقراطى إلى دولة رأسمالية ، حدث تغيير مماثل فى بنـاء طبقتها الادارية إذ اضطر الأرستقراطيون الذين تسلطوا على وظائف الدولة فترة من الزمن . أن يخلوا الطريق لغيرهم من أبناء الطبقة المتوسطة .

J. Donald Kingsley ; op. cit., pp. 42—77.

خططهم فى العمل ، وحاجتهم الذاتيه للشعور بالأمن والاستقرار الذى قد يذهبه تغير الطريقة الوحيدة التى ألفوها فى قضاء الأعمال لسنوات عديدة[١] .

ولم يكن من العسير على القاده الجدد أن يزيلوا بعض هذه المخاوف ويغيروا بعض الاتجاهات السائدة ، ويحققوا قبولا عاما لمبدئهم الجديد القائل بأن التنمية والتقدم والرخاء أمور تخلقها وتذكيها القوى البشريه . وساعدهم أنهم لم يرتبطوا إلا بالتشريعات التى تدفع التقدم والتغيير الثورى ولا تعرقله ، فقد كان عمل الثورة هو القانون . وكانت العلاقة بين القيادة السياسية والقيادة الإدارية تحقق رد فعل سريع وتجاوب فعال .

ومن ثم وجهت العناية لإعادة بناء القوى المعنوية لدى الموظفين ، وتعبئة مختلف إمكانياتهم وتشجيعهم على الابتكار والخلق والتجديد من أجل تحقيق إنجازات وخطط معينة . وفى نفس الاتجاه ، سارت برامج التدريب هادفة إلى زيادة القدرات لدى الأفراد وبالتالى زيادة الانتاج وتحسين الخدمات . وأصبح تقييم المجدين يقدر على أساس الانجازات التى يحققونها . وقد ساعدت النتائج الطيبه التى وصل إليها البعض على الإلتجاء لمزيد من التجديد والابتكار ، والقضاء على نزعات الخوف والتردد والشكوك التى كانت تساور الآخرين .

ومما يجدر ذكره أن سنى ما بعد الثورة قد تميزت ببعض الظواهر الإدارية نتيجة تولى هذا الفريق من القيادات الشابة المتحمسة زمام الأمور فى الجهاز الحكومى . فليس بخاف أن الاتصالات الإداريه كانت تتم بين الوزراء وبين

---

١ . يقول بيتر بلا وفى هذا المعنى : إن الرغبة فى الخروج على الروتين يمكن أن تظهر كقوة عارمة متى اختفت عوامل الخوف المتاصلة فى النفوس . ومتى زال عدم الشعور بالأمن ، فإن الموظفين الحكوميين الذين يشعرون بالأمن خلال ممارستهم لواجبات وظائفهم والذين لايستبديهم بهم القلق حيال اتجاهات رؤسائهم نحوهم، يرون المشاكل الجدية على أنها تحد مستمر يستثير حماسهم . وهذا يحول بالتالى بين عملهم وبين تسرب الملل إليه :

Peter Blau; Bureaucracy in Modern Society op. cit., p. 91

القادة الجدد مباشرة فى المستويات الإدارية المختلفة . وقد أدى هذا إلى نتيجتين . الأولى أن الوزير فى كثير من الأحيان كان يقوم بعملية التنسيق الضرورية لأعمال الوزارة المختلفة . فكان هذا يمثل عبئاً كبيراً على الوزير وعلى وقته المخصص للأمور السياسية الهامة ولرسم سياسة العمل بالوزارة والاشراف العام على تنفيذها . والنتيجة الثانية هى تخطى بعض المستويات التنظيمية فى العمل — مثل وكلاء الوزارات أحياناً — نتيجة لرغبة الوزير فى إنجاز الاتصالات بسرعة . أو عدم رغبة بعض الوكلاء فى البت فى الأمور واتخاذ القرارات حتى لا يتحملوا مسئوليتها ، أو لغيرها من الأسباب التى صاحبت فتره التغيير الثورى ،

على أن الاتصال المباشر بين الوزراء والقيادات الجديدة قد أتى بنتائج أخرى طيبة . فإلى جانب ديناميكية الادارة وحيويتها وسرعة البت وإتخاذ القرارات وتمشى سياسة التنفيذ مع سياسة الثورة ، نجد عدداً كبيراً من القادة الجدد قد تمكنوا من إقناع وزرائهم بتعديلات ضرورية وهامة فى التشريعات التى تتصل بسير العمل كما ساهموا أيضاً فى العملية السياسية بدرجات متفاوتة عن طريق إقتراح قوانين ضرورية أو تحضير القوانين والقرارات المختلفة . وهكذا بدأ تكامل العملية التشريعية التنفيذية محققاً .

ولا يخفى أخيراً الصراع الذى كان قائماً بين القادة الاداريين و بين العاملين إلى جانبهم من الخبراء والفنيين . فقد كان الفريق الأول شديد التحمس لتحقيق إنجازات سريعة، لذلك كان كل تركيزه على تحقيق الأهداف والخطط الموضوعة حتى ولو أدى هذا إلى بعض التضحيات فى النظم والأساليب والأموال . وكان مؤمنا بأن المشاكل والتحديات التى تواجهه خلال هذه الفترة ذات صبغة سياسية فى المكان الأول ، ومن ثم تعين حلها بقرارات سياسية أكثر منها علمية وفنية . ولم يكن الفريق الثانى فى البداية مستعداً بعد لفهم طبيعة الموقف ، وخاصة حينما كان يجد آراءه الفنية وأبحاثه التى استغرقت كثيراً من الوقت والجهد تنحى جانباً فى بعض الأحيان أو لا يؤخذ بها فى بعضها الآخر . وكانت القيادة السياسية مدركة لنوع الصراع الدائر ، وكانت

تهمها الانجازات فى المقدمة ، لذلك تدخلت من وقت لآخر لتعلن أن العمـل الثورى لا ينتظر إنما يدفع بعضه بعضا وأن من طبيعته التجربه والخطأ .

• ٤ — إنشاء أجهزة الثورة :

لم تقتصر الجهود الموجهة نحـــو التغيير البيروقراطى على تطوير الأجهزة الحـكومية القائمة فعلا ، أو بمعنى آخر الأجهزة التقليدية التى كانت تعمل قبل الثورة واستمر عملها بعد قيامها ، فقد كان واضحاً منذ البداية أن الأهداف الثورية تستلزم قيام أجهزة ثورية لتحقيقها . ومن ثم شهدت سنوات ما بعـد الثورة إنشاء عدد من المنظمات الحـكومية بعضها مستقل تماما عن المنظمات القائمة ، وبعضها قائم إلى جوارها أومتصل بها ، تعمل لتحقيق الأهداف الجديدة، وفى مقدمتها أهداف التنمية القومية الشاملة فى مجالاتها المختلفة .

وكان إنشاء هذه الأجهزة خطوة استراتيجية ذات هدفين : الأول أن ثورة التوقعات التى أزكتها ثورة ١٩٥٢ فى نفوس الجماهير لم يـكن من الممـكن مقابلتها إلا بتشريعات وتنظيمات جديدة وعقليات منفذة ثورية . والثانى أنه لم يـكن من الحـكمة والفطنة تولية الأجهزة الحـكومية القديمة بمـا رسب فيها من تقاليد وأساليب وأنماط عمل محافظة مسئولية المبادأة والخلق والابتـكار وتنفيذ التشريعات الثورية الجديدة. فإلى جانب الشك فى قدرة هذه الأجهزة على تحمل الدفع الثورى وراء المشروعات الجديدة ، والتخوف من قصورها وإعيائها ، كانت الرغبةمتوفرة فى الاستفادة من تجارب الدول الأخرى التى أضرت فيهاالبيروقراطية المحافظة بالأهداف والخطط الثورية .

فنجد مثلا أن اهتمام الثورة بالفئات الـكادحة من العمال والفلاحين اقتضى أنشاء وزارة مستقلة للعمل ، وأخرى للاصلاح الزراعى . وقد وكل إلى كل من هاتين الوزارتين مهمةتنفيذ القوانين الثورية الهادفة إلى رفع مستوى العامل والفلاح والحد من استغلال الملاك وأصحاب الأعمال . وقد كان أنشاء مثل هذه الأجهزة

دليلاً قوياً وتعبيراً أكيداً عن اهتمام الدولة بمشاكل هذه الفئات ومستقبلها .

كذلك ظهر نوع آخر من المنظمات التى ارتبطت بمهمة محددة أولتها القيادة السياسية إهتماماً خاصاً . ومن الأمثلة فى هذا الصدد وزارة السد العالى وهيئه قناة السويس . فقد كان من الواضح أن مثل هذه المشروعات الهامة الحيوية التى تساهم مساهمة إيجابية فى عمليات التنمية القومية يجب أن يتاح لها قدر كبير من حرية العمل والمرونة ، كتفويض السلطة والتحرر من القيود المختلفه التى قدتعوق عملياتها .

ومن ناحيه أخرى انعكس اهتمام الثورة بتجميع الامكانيات المتاحة ودراستها وحسن توجيهها وكفاية استغلالها فى إنشاء نوع ثالث من المنظمات موجهة إلى هذه الغايات . وفى مقدمتها إنشاء وزارات للصناعة ، البحث العلمى ، ووزارة التعليم العالى . إن إيمان الدولة بأهمية مثل هذه المجالات بالنسبة لمستقبل البلاد قد حملها على تخصيص أجهزة قائمة بذاتها تعمل وفق فلفسة وخطط جديدة . وكان إقدام الدولة على تخصيص وزارات بالذات لمثل هذه الوجوه من النشاط يعنى فى حد ذاته بالنسبة للجماهير اهتمام القيادة السياسة بهذه النواحى ورغبتها فى النهوض بها .

وهكذا شهدت سنى مابعد الثورة ظهور عدد جديد المنظمات الحكومية المستقلة وشبه المستقلة عهد إليها بمهام جديدة أوجدتها الرغبة فى إحداث التغيير الثورى فى شتى المجالات . وكان قيام هذه الأجهزة كفروع جديدة للتنظيم الحكومى عاملا هاماً فى حيويتها .

وزاد من فاعلية معظمها الدفع السياسى الذى توفر لها باعتبارها أجهزة قامت لتنفيذ مشرعات وتحقيق أهداف ثورية . وقد كانت عملية إنشاء هذه الأجهزة فرصة مواتية لإختيار القيادات السياسية لهـا والعاملين بها ، وإدخال الخطط والأساليب التنظيمية الحديثة ووسائل العمل المتطورة فيها .

وعلى الرغم من صعوبة الوصول إلى تقييم كامل فى الوقت الحاضر لمدى نجاح هذه الأجهزة وكفايتها إلا أنه من المؤكد أنها قد عملت كأجهزة ثورية من أجل تحقيق الأهداف التى وضعت لها ، وساعدت بذلك على تجنب الفرص التى قد تؤدى إلى إحباط سياسة الثورة أو البطء فى تنفيذها بواسطة الأجهزة القديمة .

٥ — نحو الترشيد البيروقراطى:

هناك طريقان لإحداث التغيير ، طريق الجبر والفرض ، وطريق الترغيب والاختيار . وقد كانت العمليات السابقة فى استراتيجية التغيير البيروقراطى تمثل تدخل الثورة للتغيير والتطوير بطرق ووسائل مفروضة . وهذه الوسيلة فى التغيير عن طريق التطهير ، أوحقن الجهاز بالقيادات الثورية ، أو فرض الرقابة العسكرية على منظماته، أو إنشاء أجهزة الثوره كانت ضروريه فى حينها، واستلزمتها الظروف التى مرت بها الثوره فى بدايه مرحلتها. وقد حققت أغراضها . من حيث الحيلولة بين الجهاز الحكومى الذى ورثته الثورة وبين مقاومته التغيير أوتخريب السياسة العامة أو حتى مجرد الإضرار بها .

بيد أن النية كانت متجهة إلى إعادة تنظيم الجهاز الحكومى كلية وتطويره بالصورة التى تضمن توفير جهاز صالح على مستوى مناسب من الكفاية تمكنه من مسايرة الدفع الثورى وتحقيق الأهداف الضخمة التى تبنتها الثورة . فقد كان واضحاً ومعروفاً بجلاء أن أمام الحكومة شوطاً بعيد المدى فى محاولات الإصلاح والتنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وكان على الثورة أن تجعل آثارها فى هذين الميدانين ملموسة للجماهير . وكان الجهاز الحكومى بالضررورة هو المسئول عن التنفيذ .

لذلك انصرفت عناية القيادة السياسية إلى محاولات مختلفة لتطوير الجهاز الحكومى ، ولترشيد عملياته . وفى العرض التالى سنتناول أهم هذه المحاولات مما يتصل بترشيد عمليات إتخاذ القرارات فى الحكومة ، وإنشاء ديوان الموظفين ثم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، ومعهد الإدارة العامة ، والمعهد القومى للادارة العليا ، ومعهد التخطيط القومى .

أولا : ترشيد عملية اتخاذ القرارات :

فى سنة ١٩٥٢ كان الجهاز الحكومى المصرى يحوى عددا من الخبراء والفنيين يضمهم عادة الكادر الفنى . ولما قامت الثورة أصبح الدور الذى يؤديه أفراد هذه الطبقة وخاصة بالمناصب العليا غير واضح. ذلك لأن معظم المشاكل التى واجهت الثورة فى فجرها كانت عادة مشاكل سياسة عامة ، مشاكل تغيير حكم وإجلاء مستعمر . وكان الطابع السياسى لهذه المشاكل من أسباب اضمحلال الدور الذى يمكن أن يؤديه العلماء والفنيون والأخصائيون فى حلها . وهذه ظاهرة طبيعية، بل ربما كانت ضرورية أيضا . فكلما غلب اللون السياسى للمشاكل اضمحل الدور الذى يمكن أن يساهم به الخبير أو الفنى فى حلها أو اختفى ، وكلما برزت طبيعة المشكل الفنية أو العلمية برز ذلك الدور [1] .

وهكذا بقيت مساهمة العلماء والخبراء والفنيين موجهة فى أغلب الأحيان نحو المستويات الدنيا بالجهاز الحكومى ، حيث المشاكل عادة مشاكل تنفيذ محدودة الأثر وخالية من اللون السياسى .

وفى سياق الحوادث التى تتابعت منذ فجر الثوره ، ونتيجة لعملية التكيف البيروقراطى وتجاوب الجهاز الحكومى معها ، بدأ الاعتماد عليه يزداد كشريك مسئول فى القياده السياسية بالدولة . ومن ثم بدا الدور الذى يمكن أن يؤديه الفنيون والخبراء واضحا وحيويا وثمينا .

ومما يسترعى الانتباه أن مساهمة الخبراء والفنيين أخذت تنمو منذ ذلك الحين فى صورة هيئات إستشارية على مستوى عال بالحكومة ففى نهاية ١٩٥٢ أنشىء مجلس الإنتاج . وقد ضم بين أعضائه الوزراء المختصين بالتنمية الاقتصادية إلى جانب فريق من الخبراء من أساتذة الجامعات والمتخصصين ورجال الأعمال . وقد

---

١. للمزيد من القراءة فى هذا المعنى راجع:
Paul Appleby ; Policy and Administration, op, cit., p. 62

قام هذا المجلس بدراسة عدة مشروعات هامة في الزراعة والصناعة والتنمية الاقتصادية، كما قدم توصيات مالية وإقتصادية ، وقام بتنفيذها بعد موافقة الحكومة عليها ، حتى إذا اخذت قوة اندفاعها ، ترك أمرها للوزارات والهيئات المختصة .

وفى بداية سنه ١٩٥٤ ، أنشىء المجلس الدائم للخدمات ، ليقوم بدور مشابه فى ميدان الخدمات التعليمية والصحية والزراعية والشئون الاجتماعية والثقافية ، فنهض بدراسة المشروعات الرئيسية بالاشتراك مع الوزراء المختصين . وبعد موافقة الحكومة على هذه المشروعات ، وضعت موضع التنفيذ تحت إشراف هذا المجلس بطريق مباشر أو غير مباشر .

وقد ساعد كل من مجلسى الانتاج والخدمات على إيجاد نوع من التكامل والتنسيق كان مفتقدا فى نشاط الوزارات المختلفة ، مما ساعد على إيضاح الصورة المتكاملة للموقف القومى . وقد كان من نتائج عمل هذين المجلسين ترشيد عملية إتخاذ القرارات وزيادة كفايتها فى المستويات العليا بالحكومة[1] .

وبدت الحاجة إلى تنسيق عمليـــة التخطيط القومى ، وإلى تكوين هيئة استشارية عليا يمكنها تنظيم سياسة التخطيط بالدولة . فأنشىء المجلس الأعلى للتخطيط والتنسيق (١٩٥٢ — ١٩٥٥) ، برياسة رئيس الوزراء وينوب عنه وزير المالية . وأنشئت فى وزارات التعليم والصحة والشئون الاجتماعية والمواصلات والداخلية والشئون البلدية والقروية لجان تتألف كل منها من عشرة أعضاء برياسة الوزير ، تقوم بوضع خطة لخمس سنوات . وكانت تقارير هذه اللجان التى قدمت فى عام ١٩٥٣ أساسا لمعظم ما تم من نشاط تخطيطى فيما بعـد . وإن كانت التجربة فى حـد ذاتها لم تلق نجاحا كبيرا لضعف الرابطة بين منظمات التخطيط وبين السلطات العليـا بالدولة . فالخطة الخمسيـة لم تخرج إلى النور

---

١. ابراهيم حلمى عبد الرحمن ، « السياســة العامة وتخطيطها » ، فى كتاب المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ .

فى ذلك الحين وإن كانت الدراسات التى انفقت فيها قد حققت فوائـــد كبرى[1] .

وفى بداية ١٩٥٥ ، كان واضحا أن الحاجة المتزايدة إلى التنمية الاجتماعية والاقتصادية تتطلب المزيد من العمل . وكانت الأجهزة القائمـة وقتئذ (مجلس الإنتاج ، مجلس الخدمات ، واللجنة التحضيرية المكونة من بعض الوزراء وأعضاء مجلس قيادة الثورة) غير قادرة تمـاما على إعداد الدراسات الضرورية التى تجمع وتبرز ملامح السياسة القومية . وفى ظل هذه الاعتبارات أنشىء مجلس التخطيط القومى فى مارس ١٩٥٥ ، مـكونا من عشرة وزراء . وقد أنشئت سكرتارية فنية للمجلس مسئولة عن المبـادأة بالبحث والدراسة وإدخال القواعـد والأسس والمبادىء الأولية الهامة للسياسة الاجتماعية والاقتصادية بالدولة . ومن ثم جاءت بعض نصوص دستور ١٩٥٦ ، مهتمه بالتنمية الاقتصادية عن طريق الالتجـاء للتخطيط القومى[2] .

وفى عام ١٩٥٧ أنشئت لجنة التخطيط القومية لدراسة مشروعات التنمية مستقلة عن الوزرات المسئولة عن التنفيذ . وفى سنه ١٩٦١ تحولت هذه اللجنة إلى أول وزارة للتخطيط عرفتهـا الدولة . وأصبح من اختصاصها دراســة النمو الاقتصادى وتقديره ، وإكتشاف الموارد المختلفة والقوى والعوامل المساعدة فى التنمية وما بينها من علاقات ، والتنسيق الفعال بين خطط الوزارات والهيئات المختلفة ، وإقتراح خطة التنمية للمستقبل وطرق تمويلها ، ومراجعة الخطة الخمسية لأجهزة الدولة ووضعها فى شـكلها النهائى قبل عرضها عـلى لجنة الخطة ، ومتابعة تنفيذ الخطة وتقييمها ، وإعداد الخطط السنوية للوزارات والهيئات الحـكومية ومتابعه تنفيذها ، والربط بين ميزانية الدولة والخطة .

وفى سنه ١٩٦٤ أنشئت لجنة الخطة برياسة رئيس الوزراء وعضوية نواب

---

١. المرجع السابق ، ص ١٢٩.

٢. جمهورية مصر ، دستور ١٩٥٦ , المرجع السابق ، المادة ٧ .

رئيس الوزراء . وتختص بدراسة خطط التنمية بالدولة ومراجعتها ، ووسائل تمويلها وإقرارها فى شكلها النهائى .

وكان من نتائج هذا الاتجاه التخطيطى للدولة أن وجه الاهتمام نحو البيانات والإحصاءات فأنشئت لجنه مركزية للاحصاء لتجميع البيانات والإحصاءات المختلفه ودراستها وتنظيم الاستفادة منها ، باعتبار الاحصاء هو الأساس السليم لعمليات التخطيط القومى . وقد ضمت هذه اللجنه فى سنه ١٩٦٣ إلى مصلحة التعبئة العامة والإحصاء ، التى سميت فيما بعد بالجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء ، ويتبع لرياسة الجمهورية .

ثانيا : الأجهزة المركزية للخدمة العامة :

(أ) ديوان الموظفين :

فى سنه ١٩٥١ صدر القانون ١٩٠ الخاص بإنشاء ديوان الموظفين فكان أول جهاز لشئون الخدمة العامة وشئون التوظف فى مصر .

وقد أعطى القانون للديوان سلطات واسعة وأحاطة بسياج من الاستقلال والضمانات . غير أن الظروف السياسية التى كانت قائمة فى ذلك الوقت أدت إلى إلغاء هذا القانون، والاستعاضة عنه بالقانون ٢٨ لعام ١٩٥٢ الذى سلب الديوان كثيرا من هذه الضمانات .

فلما قامت الثورة ، كان هناك اعتقاد راسخ بأن وجود جهاز للخدمه العامه أمر على جانب كبير من الأهميه لسببين : الأول ؛ تطوير الجهاز الحكومى وجعله صالحا لتحمل الأعباء والمهام الحكومية الجديده التى جاءت مع الثوره ، ولتحقيق تجاوبه مع الشعب وأمانيه ومطالبه المتزايدة . والثانى ؛ إتاحة الفرص المتساوية أمام المواطنين لتولى الوظائف الحكومية والتخلص من التعيينات التى كانت تتم على أساس الوساطات المختلفة من سياسية وعائلية وأدبيـة ومادية . وذلك بقصر

شغل الوظائف على طريق امتحانات المسابقة التى توضع لها شروط خاصة تتطلب مؤهلات وخبرات معينة .

لهذه الاعتبارات نجد أن ديوان الموظفين ، الذى صدر قرار إنشائه فى عام ١٩٥١ ، لم يحدد كيانه بوضوح ولم يتول مسئولياته بصورة عملية إلا بعد قيام الثورة ، وبصدور القانون ١٥٨ لعام ١٩٥٢ الذى أعاد للديوان كثيراً من سلطاته وضماناته ونص على أنه هيئه مستقلة تلحق بوزاره المـالية والاقتصاد .[1] كما نص على أن يختص الديوان بالإشراف على تنفيذ التشريعات الخاصة بالموظفين ، والنظر فى تحديد الوظائف ودرجاتها فى الوزارات والمصالح وفقا لمـا تقتضيه الضرورة ، ومراجعة مشروعات الميزانيات والاعتمادات الإضافية والإجمالية الخاصة بالوظائف ، واقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين ، والنظر فى نظام العمل الحكومى ووضع الإقتراحات التى تـكفل سير الأعمال على وجه مرضى .

ويلاحظ أن الديوان قد عمل على أساس مركزى فيما يتعلق بنشاطه فى نواحى التشريع ، والاختيار ، وترتيب الوظائف . بينما اعتمد على مديرى المستخدمين ووكلائهم التابعين له والعاملين فى مختلف الوزارات والهيئات فى تنفيذ باقى الاختصاصات المتعلقة بإدارة المستخدمين فى هذه الجهات .

---

١. جاء فى تقرير الخبير البريطانى سنكر الذى استقدمته الحكومة لدراسة مشاكل الخدمة العامة فى مصر عام ١٩٥١ ، والذى أوصى بإنشاء الديوان ما يأتى . « توجد أسباب قوية لإنشاء إدارة للخدمة المدنية تابعة لوزارة المالية فإن المسـائل المالية تتصل اتصالا وثيقاً بكل مشاكل الخدمة العامة تقريباً . ولهذا السبب فإن الإدارة المقابلة لذلك فى بريطانيا تابعة للخزانة. على أنه فى مصر ، فى الوقت الحاضر ، توجد أسباب تستدعى الالتجاء إلى إجراء مخالف بعض الشىء. فإن دراسة التعليمات المختلفة ومشروعات القوانين المتصلة بشئون الخدمة العامة قد أقنعتنى أنه فى الوقت الذى أعطى فيه اهتمام كاف للتعليمات المالية المسهبة، فإن قليلا من الاهتمام قد وجه نحو زيادة الكفاية . فبينما تبذل العناية بالمسائل المالية يتعين أن تمنح الخدمة العامة دفعة قوية جديدة فى اتجاه الكفاية ، والإدارة التى تستمتع بشىء من الاستقلال عن وزارة المالية سوف تـكون أكثر فاعلية فى هذا الصدد . وبالإضافة إلى ما تقدم ، فإن الإصـلاحات المطلوبة فى المستقبل القريب تهم كل وزير أهمية مباشرة . لهذه الأسبـاب فإنى أرى الفائدة تتحقق إذا أصبحت إدارة الخـدمة المدنية (ديوان الموظفين) إدارة مستقلة تابعة لمجلس الوزراء وتحت =

وقدكان واضحاًمنذ بدأ الديوان ممارسة نشاطه أن تبعية المباشر ، لوزارةالمالية والاقتصادكانت فى مقدمة العقبات التى حدت من فاعليته وسلطاته . وكان من الصعب فهم موقف الديوان من حيث أنه هيئة مستقلة ، وتابعة فى نفس الوقت لوزارة المالية والاقتصاد . وقدأدى هذا إلى كثير من المواقف المعقدة وسوء التفاهم بين الديوان والوزارة ، كما نال من مكانة الديوان فى مستهل حياته . وكانت هذه الحقيقه — وهى أن الديوان قد ولد عاجزاً — مثار إهتمام الرؤساء الذين تعاقبوا على العمل فيه وشكواهم .

وكان من نتائج اهتمام القيادة السياسية بأمر الديوان وبكفايته ، ورغبة منها فى تمكينه من العمل وتحقيق الدفع السياسى المناسب ، وتأكيداً للاهتمام بتطوير الجهاز الحكومى ومواجهة مشاكله ، إلحاق الديوان برياسة الجمهورية . ففى ١٩ أكتوبر ١٩٥٩ صدر المرسوم الجمهورى رقم ١٩٢٤ بتبعيه ديوان الموظفين لرياسة الجمهورية تحت الإشراف المباشر لرئيس الجمهورية .

وفى ٤ أكتوبر ١٩٦٠ أدخل تعديل جوهرى على تنظيم الديوان ومسئولياته فقد أصـــدر رئيس الجمهوريه ، بناء على توصية وزير الرقابة الإدارية ، المرسوم الجمهورى ١٦٦٤ لعام ١٩٦٠ بإعادة تنظيم الديوان . وقد أضاف هذا المرسوم إلى الديوان مسئوليات جديدة ، وزاد من نطاق إختصاصاته ، وأنشأ إدارات جديدة داخل بنائه التنظيمى .

وفى ٢١ مارس ١٩٦٤ ، حدث تحول هام فى مصير ديوان الموظفين ، فقد صدر قرار رئيس الجمهوريه بالقانون رقم ١١٨ لعام ١٩٦٤ الخاص بانشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والذى نص فى مادته الأولى على مايأتى :

« يستبدل باسم ديوان الموظفين إسم الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

إشراف رئيس الوزراء . ولا شك أن إدارة الخدمة المدنية سوف تحتاج إلى إقامة نوع من العلاقة الوثيقة بينها وبين وزارة المالية ، وأن وزارة المالية سوف تمثل فى جميع اللجان .

A. P. Şinker, op. cit., p. 9

ويستبدل بالقانون ١٥٨ لسنه ١٩٥٢ المشار إليه الأحكام المرافقة لهذا القانون ويلغى كل حكم يخالف هذه الأحكام[١] » .

وليس من شك فى أن الديوان منذ إنشائه كانت له آثار طيبة فى نطاق الخدمة العامة. ويبدو واضحاً أنه كأداة ووسيلة لتطوير الجهاز الحكومى قد اختلف عن المحاولات التى سبقته فى هذا الميدان من حيث تفضيله صالح الدولة ومجموع المواطنين على مصالح أصحاب النفوذ . وعلى العكس مما سبقه من محاولات ، هدف الديوان إلى ترشيد عمليات التوظف عن طريق إدخال نظام الصلاحية Merit System فى الاختيار والتعيين ، والاهتمام بالتدريب ، وترتيب الوظائف ، والوسائل وطرق العمل المتطوره .[٢]

ويلاحظ أنه فى سنه ١٩٦١ إضطر الديوان لأن يحيد عن نظام الصلاحية فى شغل الوظائف تحت ضغط الحاجة الملحة إلى أعداد متزايدة من الموظفين . فقد أدى توسع الدولة فى الخدمات والإنتاج إلى استخدام أعداد كبيرة جديدة من العاملين .لذلك قفز عدد الموظفين من ٩٧٥ر٤٤٠ فى سنه ١٩٥٢[٤]، إلى ٤٨٥ر٥٧٨ فى سنه ١٩٥٨ .[٤] وهذ يعنى أنه فى خلال السنوات السبع الأولى للثورة التحق بخدمة الدولة ٥٠٠ر١٣٧ موظف جديد، أو مايقارب ٣٠٪ من العاملين بالحكومة فى ١٩٥٢ . ولم تقف الزيادة عن هذا الحد بالطبع ، بل أنها اطردت فى السنوات التى تلت ١٩٦١ نتيجه للتطبيق الاشتراكى فى الجمهورية العربية المتحدة ، وأخذ الدولة على عاتقها كثيراً من المسئوليات وأوجه النشاط التى كانت مهملة أو متروكة للقطاع الخاص ، على نحو ما سنعرض له فى الباب القادم .

---

١ . الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والهيئات الملحقة به، القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٤) ، ص ٢ .

٢ . تقرير ديوان الموظفين ، التقرير السنوى للديوان ١٩٥٩ — ١٩٦٠ ، (القاهرة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٥٩) .

٣ . تقرير سنكر ، المرجع السابق ، ص ٩ .

٤ . تقرير ديوان الموظفين ١٩٥٩ — ١٩٦٠ ، المرجع السابق ، ص ٦٨ — ٧٢ .

جدول رقم ٤

مقارنة بين جدول المرتبات فى القانون ٢١٠ لسنه ١٩٥١ والجدول الذى جاء بالقانون ٤٦ لسنه ١٩٦٤

قانون ٢١٠

الدرجة	اول مربوطها	نهايه المربوط	العلاوة	مدة الترقيه
ممتازة	٢٠٠٠ / ١٨٠٠ / ١٦٠٠	لانهايه	—	—
وكيل وزارة	١٥٠٠	—	—	—
وكيل مساعد	١٤٠٠	—	—	—
مدير عام	١٢٠٠	١٣٠٠	١٠٠ كل سنتين	—
أول	٩٦٠	١١٤٠	٦٠ كل سنتين	سنه
ثانية	٧٨٠	٩٦٠	٦٠ كل سنه	
ثالثة	٤٥٠	٧٨٠	٤٢ كل سنه ثم ٤٨ كل سنتين	٣ سنوات
رابعة	٤٢٠	٥٤٠	٤٢ كل سنتين	
خامسة	٣٠٠	٤٢٠	٢٤ ثم ٣٦ كل سنتين	٣ سنوات
سادسة	١٨٠	٣٠٠	٢٤ كل سنه	٣ سنوات
سابعة	١٤٤	٢٠٤	١٨ كل سنه	٣ سنوات
ثامنة	١٠٨	١٦٨	١٢ كل سنتين	٤ سنوات
تاسعه	٧٢	١٠٨	٦ كل سنتين	—
— — —	—	—	—	—
— — —	—	—	—	—

القانون ٤٦ الجديد

الدرجة	اول مربوطها	نهايه المربوط	العلاوة	مدة الترقية
ممتازة	٢٠٠٠ / ١٨٠٠	—	—	—
وكيل وزارة	١٤٠٠	١٨٠٠	٧٥ سنويا	—
أولى	١٢٠٠	١٥٠٠	٧٢ كل سنة	—
ثانية	٨٧٦	١٤٤٠	٦٠ كل سنة	—
ثالثة	٦٨٤	١٢٠٠	٤٨ كل سنة	—
رابعة	٥٤٠	٩٦٠	٣٦ « «	—
خامسة	٤٢٠	٧٨٠	٢٤ « «	—
سادسة	٣٣٠	٦٠٠	١٨ « «	—
سابعة	٢٤٠	٤٨٠	١٨ « «	—
ثامنة	١٨٠	٣٦٠	١٢ « «	—
تاسعه	١٤٤	٣٠٠	٩ « «	—
عاشرة	١٠٨	٢٢٨	٩ « «	—
الحاديه عشر	٨٤	١٨٠	٦ « «	—
الثانية عشر	٦٠	٨٤	٦ « «	—

يلاحظ أن نسبة مرتب الدرجة الممتازه ومرتب الدرجة التاسعـة فى القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ تبلغ حولى ٢٨ ضعفاً . بينما النسبة بين مرتب الدرجة الممتازة ومرتب الدرجه الثانية عشرة فى القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تبلغ حوالى ٣٣ ضعفاً . ولايدخل فى هذه النسبة الأخيرة بدل التمثيل الذي يتقاضاه الموظف بالدرجة الممتازة .

(ب) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

إن التغيير البعيد المدى الذى تعرض له المجتمع فى الجمهورية العربية المتحدة بعد صدور القونين الاشتراكية فى يوليو ١٩٦١ قد امتدت آثاره إلى أجهزة الدولة المختلفة . فقد كان واضحاً أن الحكومة قد أخذت على عاتقها إداره أنواع جديدة من النشاط ، والتوسع الضخم فى أوجه النشاط القائمة فعلاً . لذلك كان من الضرورى بعث حركة جديدة للتطوير والاصلاح الادارى فى شتى أجهزة العمل بالحكومة والقطاع العام .

وقد صدر القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة .وقد استحدث هذا القانون بعض النصوص المتطورة التى تهدف إلى تنظيم أجهزة العمل الادارى ، ورفع الكفاية الانتاجية للعاملين ، وتحقيق تكافؤ الفرص أمامهم بوضع الشخص المناسب فى العمل المناسب بالأجر المناسب بما يتمشى مع الاتجاهات الاشتراكية .

وحتى ذلك الوقت لم يكن هناك جهاز مركزى يتولى الاشراف الفعلى على عمليات الادارة والتنظيم بالقطاع العام ، مما أدى إلى كثير من المفارقات فى النظم والاجراءات التى تسير عليها أجهزة هذا القطاع . إلى جانب الافتقار إلى معايير موحدةفى شئون العاملين يمكن بواسطتها تحقيق التنسيق فى سياسة المستخدمين والمساواة فى معاملتهم .

لذلك كان من الضرورى إعادة تقييم عمل ديوان الموظفين والنظر فى مدى إمكان مساهمته فى دفع حركة الاصلاح الادارى وتطويرها ،ورفع مستوى الخدمة العامة والكفاية الانتاجية الأفراد . وقدلوحظ أن التغييرات الجذرية السريعة فى الأجهزة الحكومية والقطاع العام أسرع وأكبر من أن يلاحقها ديوان الموظفين باختصاصاته وتنظيماته القائمة .

ومن ثم رئى ضرورة إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة كهيئة مستقلة ملحقة بالمجلس التنفيذى على أن يتولى إدارته رئيس يكون له سلطة الوزير المنصوص عليها فى القوانين واللوائح والقرارات .(١)

وقد نص قانون إنشاء الجهاز على أن هدفه تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجيه وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات (٢) .

وقد عهد إلى الجهاز الجديد باختصاصات هامة تشمل اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، وتحديد حاجة الدولة منهم فى مختلف المهن والتخصصات، ووضع نظام اختيارهم وتشغيلهم ، وتطوير نظم الخدمة ، ورسم سياسة التدريب وخططه ، ورفع مستوى الكفاية ، واقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات . . الخ ، ودراسة مشروعات الميزانية ، والاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين فى المستويات القيادية ، والمشاركة فى تعبئة المجهود الحربى للدولة فيما يتعلق بحصر الامكانيات البشرية وتسجيلها ، ورسم سياسة الاصلاح الادارى وخططه ، وإبداء الرأى الفنى والمعاونة فى عمليات التنظيم وتبسيط الأجراءات وتحسين وسائل العمل ، ووضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة .(٣)

وعلى الرغم من حداثة عهد الجهاز ، وعدم إمكان تقييم مدى فاعليته بالنظر إلى الفترة القصيرة التى انقضت على إنشائه ، إلا أنه يمكن القول بأن أهم الموضوعات التى شغلته فى فجر حياته هو عملية وصف وتحليل وترتيب وظائف جميع العاملين بالدولة ، ووضع المعايير الخاصه بالتقييم وفقاً لأحكام القانون ٤٦ لسنه ١٩٦٤ . وقد أحدثت هذه العملية رد فعل ملحوظ فى نطاق الأجهزة الحكومية والقطاع

---

١ . الجهاز للتنظيم والإدارة والهيئات الملحقة به ، المرجع السابق ، المواد ١ ،٢، ص٤.

٢ . المرجع السابق ، مادة ٣ .

٣ . المرجع السابق ، مادة ٤ .

العام . وشغلت موظفى الدولة ، والعاملين فى لجان الوصف والترتيب بالأجهزة المختلفة ، وموظفى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة على السواء، بما يتصل بها من مشاكل واستفسارات وتظلمات . . . الخ .

والمفروض أن تفرغ الوزارات والمصالح والهيئات وأجهزه القطاع العام المختلفة من عملية وصف وترتيب وظائف العاملين بها فى خلال سنة ١٩٦٥ . إلا أنه ينتظر أن تستمر عمليه التقييم بعد هذا التاريخ قبل أن تأخذ شكلها النهائى . وربما مضت بضع سنوات قبل أن يؤتى التقييم نتائجه العملية المنتظرة .

ثالثاً : التعليم والتدريب :

(أ) السياسة التعليمية :

توجد علاقة وثيقة بين سياسة التعليم ونظمه فى بلد معين وبين طبيعة عمل الجهاز الحكومى به ومستواه . ذلك لأن المعاهد التعليمية على اختلاف أنواعها هى الوعاء الذى تأخذ منه الخدمة العامة القوى العاملة بها . ومن ثم تبدو أهمية تطوير وتوجيه نظم التعليم وأنواعه المختلفة فى الاتجاه الذى يؤدى إلى تطوير الإدارة والمساهمة فى تحقيق الخطط القومية . فتخطيط التعليم ورسم سياسته أصبحت أموراً من شأن المجتمع وليست قاصرة على وزارات التربية والتعليم .

وقد كان واضحاً أن الثورة قد ورثت نظاماً تعليمياً متخلفاً وضع أسسه المستعمر . وكان هدف هذا النظام تخريج الأعداد اللازمة من الموظفين لمواجهة الاحتياجات فى أوجه النشاط القليلة التى تمارسها الدولة ، على نحو ما أشرنا إليه سلفاً . فلما أخذت الثورة انطلاقها فى شتى اتجاهات التنمية القومية ، وتوسعت فى الخدمات والانتاج أصبح من الضرورى أن يرتبط تخطيط التعليم بالخطة العامة للدولة ، ويهتم بتنمية القوى البشرية العاملة بالدولة وبذلك يرتبط ارتباطاً وثيقا بتحقيق خطط التنمية وما تبغيه من تغييرات أو تحولات اجتماعية واقتصادية وسياسية .

ومن ناحية أخرى،استدعت المرحلة الثورية التى تمر بها خلال عملية التطبيق الاشـتراكى أن يتطور التعليم فى ذاته ليقابل احتياجات عالم متغير . فيتحول عن الطرق التقليدية التى تعتمد أساساً على الدراسات النظرية وخاصـــة فى النواحى القانونيـة والفلسفية . وكان لابد أن يتجه التعليم إلى التركيز على النواحى العملية المتصلة بمشاكل ومطالب التنمية . وأن يهتم بصقل الاتجاهات ، وترقية الفـكر ، وتـكوين الشخصية ، وتهيئه عوامـل النمو الذاتى فى الفرد بحيث يصبح قادراً على مواجهه الحياة العملية والتفاعل الحى معها والسعى للانتاج والـكسب.وهكذا أصبح الحرص فى اختيار المواد وتوجيه خطط التعليم ليس قاصراً على مجرد تحصيل المعلومات والمهارات والقيم الحاضرة ، بقدر ما يهتم بخلق الاستعدادات والعوامل التى تجعل الفرد نفسه ينمو سريعاً ولديه القـــدرة والاستعداد لملاحقة كل التغييرات التى تحدث من حوله. وبذلك يتحقق التفاعل الحى بين هيكل التعليم وبرامجه وإجراءاته وحاجات المجتمع والأفراد أنفسهم [١] .

من ثم كان هناك اتجاه منذ البدايه نحو الاهتمام بالتعليم ومدى ارتباطه بأهداف الثورة وخططها . كذلك فإن الرغبه فى تحقيق العـدالة الاجتماعيه وتهيئه فرص متساويه لجميع المواطنين قد اقتضت جعل المرحلة التعليمية الأولى مجانية وإلزامية . وحدث توسع كبير فى كل مراحل التعليم وتغييرات شاملة فى المناهج ، وتأكيد واهتمام بالنواحى العملية والفنية ، وإدخال تخصصات جديده .

وقامت سياسة التوسع فى التعليم الفنى والمهنى على الأسس الآتية :

١ — الوفاء باحتياجات القطاع الحـكومى والقطاع الخاص .

٢ — تمشى سياسة إنشاء المعاهد الدراسية مـع خطط التنمية بالدولة ، بحيث يتم إنشاء المعاهد فى الوقت الذى يبدأ فيه المشروع أو المصنع .

---

١. عبد العزيز السيد ، « التعليم واحتياجات الخطة فى الدول النامية» ، محاضرة ألقيت فى مؤتمر التنمية الإدارية الأول (القاهرة : معهد الإدارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا، وثيقة ٣/٤، ١٩٦٣) ، ص ٨ .

٣ — مقابلة الاحتياجات الاقليمية بالأعداد المناسبة من المتعلمين .

٤ — الاهتمام بالتخصص العلمى .

كذلك أخذت سياسة التعليم الجامعى فى حسابها الاعتبارات الآتية :

١ — أن يساهم التعليم الجامعى فى التنمية الاقتصادية بالدولة . فأخذت جامعة أسيوط مثلا فى اعتبارها طبيعة المشروعات التى ستقوم بالصعيد ، ووجهت نشاطها إلى تخريج الأعداد المناسبة من الفنيين اللازمين لهذه المشروعات فى الوقت المناسب .

٢ — أن توزع الخدمات التعليمية بالدولة وفق إحتياجات خطة التنمية القومية .

٣ — أن يساهم التعليم الجامعى فى إعداد القوى البشرية المطلوبة فى مجال التنمية الاقتصادية . ومن ذلك أن جامعة القاهرة أنشأت كلية جديدة للاقتصاد والعلوم السياسية .

وفى رأى وزير التعليم العالى أن الأحداث الهامة التى تعين بصفه قاطعه إتجاهات التعليم هى صدور الخطه الخمسيه الأولى سنه ١٩٦٠ ، وصدور الميثاق الذى أوضح صورة المجتمع الذى نريده بأهدافه ومثله ، ونمو فكرة القومية العربية والالتزامات التى فرضتها على الجمهورية العربية المتحدة ، وتطلع بلدان أفريقيا وآسيا إليها .[١]

وقد بدىء منذ سنه ١٩٦٠ بوضع الخطة الخمسية الأولى للتعليم متمشية مع إحتياجات التنمية والالتزامات الأخرى التى تقدمها الدولة . وفى إطار التوسع العام للتعليم فى جميع مراحله بما يحقق أهداف الميثاق — من أن التعليم حق لكل مواطن بقدر ما يسمح له استعداده وقدرته على التعليم — وجه التعليم فى نفس الوقت نحو الوفاء بحاجات البلاد ومتطلبات الخطة .

وقد اقتضت هذه السياسة فتح أبواب الجامعات والمعاهد العليا أمام أعداد

---

١. عبد العزيز السيد ، المرجع السابق ، ص ١١ .

كبيرة من الطلبة ، وجعل الدراسة مستمرة بالليل والنهار . ولم يكن هذا لمجرد إتاحة فرص العلم أمام طلابه ، وإنما كان أساسه الدراسه الموضوعية لحاجات البلاد ورسم الخطة التعليمية المناسبة للوفاء بهذه الحاجات . وهذا الاتجاه يبدو ضرورياً بصفة خاصة فى المجتمع الاشتراكى ، حيث تملك الدولة أو تدير معظم أوجه النشاط بالمجتمع ، وبذلك تعد مسئولة عن تحقيق العمالة الكاملة وتوظيف الأعداد الكبيرة من خريجى الجامعات فى الأماكن التى تلائم تخصصاتها .

وليس من شك فى أن تطوير التعليم بحيث يفى بالاحتياجات القومية لا تجنى ثماره إلا بعد عدة سنوات . فتخطيط القوى العاملة لا يعطى عائده بالسرعة التى يتم بها إنشاء المصانع أو المدارس أو المستشفيات . فبينما تتم عملية بناء مستشفى مثلا وتجهيزه فى فترة محدودة ، نجد أن برامج إعداد الأطباء لهذا المستشفى تستغرق سبع سنوات تقريباً . لذلك ينصرف الاهتمام فى الوقت الحاضر إلى إعداد خطة للتعليم تسبق فى نطاقها الزمنى خطة التنمية . فإذا كانت خطة التنمية لخمس أو عشر سنوات ، فان خطة التعليم يجب أن تأخذ فى اعتبارها إحتياجات عشر أو عشرين سنة قادمة .[1]

(ب) سياسة التدريب :

١ — معهد الادارة العامة :

يعد إنشاء معهد الادارة العامة نقطة تحول هامة فى تاريخ الادارة العامة بمصر .[2] ذلك لأن المعهد يمثل حقيقة هامة بالنسبة للدراسات الادارية عندنا ، وهى توجيه هذه الدراسات خارج دائرتها التقليدية ، أى خارج الدراسات القانونية والتاريخية إلى دراسة الادارة كعلم وفن .

---

١. المرجع السابق ، ص١٣.

٢. أنشىء المعهد بموجب القانون ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ ، وقد ساهمت الأمم المتحدة مع الحكومة المصرية فى إنشاء المعهد وإدارته والإنفاق عليه .

وتتركز أهداف المعهد فى :

١ — تنمية الموظفين العموميين فى المستويات المختلفة فى النواحى الادارية والتنظيمية وما يتصل بها .

٢ — القيام بالبحوث النظرية والميدانية فى التنظيم والإدارة .

٣ — تقديم المشورة بصدد تنظيم الجهاز الحكومى ، وتحسين طرق ووسائل أداء الأعمال به .

٤ — تبادل المعلومات الفنية والادارية مع الدول المتقدمة ، والدول النامية وفى داخل الجهاز الحكومى بالجمهورية العربية المتحدة .

٥ — تقديم الخبرة والمشورة للأجهزة الحكومية بالدول العربية ، وتدريب الدارسين منها فى مجال العلوم الادارية .

وقد بدأ المعهد نشاطه فى عام ١٩٥٥ . وكانت إدارته وقتئذ مشتركة بين الحكومة المصرية والأمم المتحدة . ومنذ إنشائه لقيت برامجه المختلفة اقبالا ملحوظا من الجهات الحكومية . مما أدى إلى التوسع فى هذه البرامج وشمولها لكافة المستويات الادارية بالجهاز الحكومى . كما ازداد إقبال الدارسين من الدول العربية والافريقية على هذه البرامج[١] .

ويمكن متابعة التوسع الكبير فى نشاط المعهد من دراسة التغيرات التى طرأت على هيئة التدريس والبرامج التى يقدمها . أهم هذه التغييرات الزيادة المستمرة فى هيئة التدريس، والاتجاه نحو جعلها معتمدة أساسا على الأساتذة العرب، والتوسع فى مجال البحث العلمى . وفى مقابل هذا اطردت الزيادة فى عدد الدارسين بالمعهد حتى بلغ مجموعهم ٢٧٢٠ موظفا فى سنة نهاية ١٩٦٣ . كما أنشأ المعهد فرعاله بطنطا وآخر بالاسكندرية للتعاون فى تحقيق أهدافه ، مع التركيز فى الدراسة على المشاكل المحلية .

---

١ . لأخذ فكرة كاملة عن المعهد ونشاطه وبرامجه ، أنظر التقرير الخاص بنشاط معهد الإدارة العامة فى السنة المالية ١٩٦٣/١٩٦٤ .

جدول رقم ٥

التغييرات التى طرأت على هيئة التدريس بالمعهد

فى الفترة من ١٩٥٥ — ١٩٦٣

السنة	الخبراء الأجانب	الأساتذة العرب	المعيدون	البحاث
٥٥ / ١٩٥٦	٧	٢	٢	—
٥٦ / ١٩٥٧	٦	٧	٤	—
٥٧ / ١٩٥٨	٣	١٠	٦	٢
٥٨ / ١٩٥٩	٤	١٦	١٢	٥
٦٢ / ١٩٦٣	١	١٤	٨	١٨

المصدر : البيانات الخاصه بالسنوات من ١٩٥٥/١٩٥٦ إلى ١٩٥٨ / ١٩٥٩
مأخوذة عن التقرير السنوى لديوان الموظفين ، لسنة ١٩٥٩ـ ١٩٦٠ .
والبيانات الخاصة بسنه ٦٢/١٩٦٣ مصدرها معهد الادارة العامة .

والبحث العلمى أحد المجالات الهامة التى يساهم بها المعهد فى عملية التنمية والتطوير والإصلاح الادارى . وكان نشاط البحث العلمى فى مجال الادارة والتنظيم بالحكومة غير معروف قبل إنشاء المعهد . وقد ساعدت أهداف المعهد ، والخطة الموضوعية التى يسلكها فى الدراسة على تقبل البحث العلمى بالأجهزة الحكومية ، وعلى قبول الاستشارة أو التوصيات التى يقدمها ، بما لم يكن ممكننا من قبل بسبب الارتباط الوثيق بين السياسة والادارة فى مصر[1] .

وقد ساهمت الأمم المتحدة فى تقديم المنح الدراسية للمتفوقين من الدارسين بالمعهد . وهذا يتيح لهم إستكمال دراستهم الادارية والتخصص فى

(١) للوقوف على الأبحاث التى قام بها المعهد ، انظر التقرير الخاص بنشاط المعهد ، المرجع السابق .

هذا الميدان بالجامعات بالخارج ، بما يحقق تنميتهم الذاتية ، ويعود بالنفع على أعمالهم ، ويخدم أغراض التدريب بالحكومة حينما يقومون بالتدريس فى المعهد.

وقام المعهد بتنظيم عدد من المؤتمرات المحلية والدولية لدراسة المشاكل الادارية وما يتصل بها ، ولتنمية القاده الاداريين . ومن أهمها المؤتمر الخاص بدراسة تنظيم وإدارة الخدمات الزراعية بالدول العربية الذى نظمه المعهد بالاشتراك مع الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة سنة ١٩٦٤ .

وفى أول سبتمبر سنة ١٩٦٣ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٣٠ لسنة ١٩٦٣ بإعادة تنظيم معهد الادارة العامة باعتباره هيئة عامة فى تطبيق أحكام القانون ٦١ لسنة ١٩٦٣ . كما صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢١١٣ لسنة ١٩٦٣ بسريان أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٢ على معهد الادارة العامة . وقد نص هذا القانون الأخير على سريان أحكام بعض مواد قانون إعادة تنظيم الجامعات فى الجمهورية العربية المتحدة على وظائف هيئة التدريس والبحوث والهيئات الفنية بالمؤسسات العامة التى تمارس نشاطا علميا . وبذلك شمل هذا القانون المعهد .

وتنفيذاً لهذا القرار أعد مجلس إدارة المعهد اللائحة العامة للمعهد واللائحة الإدارية والمالية . وقد أنشأت اللائحة العامة ثمانيه أقسام علمية بالمعهد ، هى : أصول الإدارة العامة ، التنظيم وطرق العمل ، شئون الأفراد ، الإدارة الاقتصادية والمالية ، الحكم المحلى ، الدراسات السلوكية ، التنمية الاجتماعية ، الاحصاء .

ولا يوجد فى الوقت الحاضر تقييم كامل لمدى فاعلية المعهد ونجاحه فى تحقيق أهدافه خلال السنين العشر الماضية ، أو دراسة لحال الخريجين والمناصب التى يشغلونها ، ومدى تقدمهم الوظيفى منذ تخرجهم ، وأثر الدراسة التى حصلوها فى المعهد على سلوكهم الوظيفى وفى تطوير العمل بالجهات التى يعملون بها . على أن هناك حقيقة لا يمكن إغفالها . وهى أن المعهد ــ سواء فى المجال الداخلى أو فى مجال الدول العربية بصفة خاصة ــ قد ساهم بقدر ملحوظ فى إيجاد وعى إدارى عام، وإدراك واسع لأهمية العلوم والدراسات الإدارية بالنسبة للعاملين بالادارة

والإدارات التى يعملون بها ، إلى جانب مساهمة المعهد فى تدريب الموظفين ورفع كفايتهم، وفى مجال البحث العلمى . وكل هذا لم يكن يتاح فى غير وجود المعهد.

٢ — المعهد القومي للادارة العليا :

كان من نتائج قرارات يوليو ١٩٦١ الاشتراكية أن دخلت معظم الشركات الكبرى فى القطاع العام . ومنذ ذلك التاريخ بدأ اهتمام الحكومة برفع كفاية الإدارة فى هذا القطاع وتطويرها. وبدت الحاجة ملحة إلى الاهتمام بتدريب العاملين فى هذا المجال . وحتى ذلك الوقت كان هناك معهد واحد تابع للمؤسسة الإقتصادية يقوم بتدريب العاملين بالصناعة فى نطاق ضيق . أما الجامعات فكان نشاطها فى هذا المجال قاصراً على الدراسة النظرية التى تقدم للطلبة بكليات التجارة فى مادة إدارة الأعمال، ولم تكن الجامعات تقدم أى برنامج تدريبي أو دراسى للعاملين فعلا بقطاع الأعمال .

لذلك صدر القرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ ، بإنشاء المعهط القومى للادارة العليا ، والحاقه برياسة الجمهورية . وقد تضمنت أهداف المعهد القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم هدف تنمية الإدارة ورفع مستواها وتأهيل المديرين ، والقيام بالبحوث فى ميدان إدارة الأعمال ؛ وتقديم الاستشارة والخبرة بما يساهم فى حل مشاكل الادارة الفعلية، وتقديم الخدمات والمعونات الفنية فى هذه المجالات للدول التى تشترك مع الجمهورية العربية المتحدة فى علاقات تتصل بأغراض المعهد. (١)

وقد سار المعهد فى طريقه لتحقيق هذه الأهداف فأحدث تطورات هامة وشاملة فى تكوينه ونشاطه . إذ وجهت العناية فى القام الأول نحو إعداد جيل من الأساتذة والخبراء العرب لتحمل عبء العمل بالمعهد ، واستطاع المعهد فعلا أن يجند عددا كبيرا منهم ممن تخصصوا فى شتى فروع العلم المتصلة بإدارة الأعمال .

---

١ . للوقوف على تفاصيل وافية عن المعهد وأهدافه وبرامجه، انظر ، دليل المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣

وبعد أن كانت البرامج التدريبية التى ينظمها المعهد تعتمد أساسا على معـاونة الأساتذة الأجانب وخبرتهم ، أصبح الأساتذة العرب يلعبون الدور الأول فى رسم هذه البرامج وتنفيذها .

وقد قام المعهد برسم البرامج التدريبية المختلفة التى تقابل احتياجات القطاع العام . ولم ينقضى وقت طويل على إنشائه حتى أصبح بمثابة مركز تدريب عـلى مستوى عال يخدم مؤسسات القطاع العام وشركاته ، كما يخدم القطاع الخاص على السواء . وقد أعدت البرامج بالطريقة التى تسهم فى زيادة قدرات الإدارة العليا فى هذه المنظمات وتنميتها فى النواحى التى تؤدى إلى زيادة إنتاج المشرفين عليها ورفع كفايتهم بما يساهم فى تحقيق خطة التنمية القومية . كما اعتمدت موادالتدريب على تجارب ومشاكل البيئة المحلية ، وجمع الحالات التى تصلح للعرض والدراسة من نفس البيئة .

كذلك اتجه المعهد نحو إعداد جهاز فنى متخصص للقيام بنشاط البحث العلمى وتقديم الإستشارات. وذلك إيماناً منه بأن مشاكل الإدارة المعاصرة فىهذا العالم المتغير ليست مشاكل روتينية أو نمطية ، وإنما تتطلب فى فهمها والتغلب عليها الدراسة العلمية والبحث الميدانى . ومن ثم أقام المعهد مركزاً لبحوث الإستقصاء الميدانية التى تعتمد على جمع الحقائق الميدانية وتحليلها ودراستها . كما أقام مركزاً آخر لتقديم خدمات الإستشارة للموسسات والشركات التى تطلبها . وهكذا شكل المعهد مدخلا متكاملا لعملية التنمية الإدارية يشمل خدمات التدريب والبحث والاستشارة فى صورة برنامج متكامل [1] .

وامتد نشاط المعهد إلى المجال العربى والدولى فىصورة تقـــديم المعونة الفينة للدول الصديقة . وعقد فعلا إتفياقيات للمعونة الفنية المتبادلة مع بعض الدول العربية والافريقية — على أساس أن تبادل المعونة بين الدول النامية ليس أقل شأناً من المعونات التى تعطيها الدول المتقدمة .

---

١ . انظر المرجع السابق.

ولا شك أن رساله وأهداف كل من معهد الإدارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا تكمل كل منهما أختها، وعملهما فى إتجاه التنمية الادارية فى الحكومة والقطاع العام يحقق رفع كفاية الأجزة الإدارية المختلفة بالدولة وتطويرها وتنمية الوعى الإدارى بها . ونظراً لهذا الترابط والتكامل ورغبة فى التنسيق بين جهودهما، وتبادل الخبرات والتجارب والمعرفة فقد وحدت جهة الاشراف على المعهدين، فأصبحا تابعين للجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وأصبح رئيس مجلس إدارة كل من المعهدين عضواً فى مجلس إدارة المعهد الآخر .

٣ — معهد التخطيط القومي :

تمشياً مع سياسة الدولة فى الأخذ بأسلوب التخطيط القومى الشامل ، وإعداد خطة للتنميه الإقتصادية تهدف إلى مضاعفة الدخل فى مدى ١٠ سنوات، أنشىء معهد التخطيط القومى سنه ١٩٦٠ بقرار رئيس الجمهورية بالقانون ٢٣١ لسنه ١٩٦٠ .

وقد تضمنت أهداف المعهد المساهمه فى إعداد جيل متخصص فى الأساليب العلمية للتخطيط الشامل ، ورفع مستوى الوعى التخطيطى بين المشتغلين فى هذا الميدان وتقديم البحوث والدراسات التخطيطية والإقتصادية والاجتماعية ، وعقد المؤتمرات والاجتماعات العلمية مع الدول المهتمة بالتخطيط ، وتقرير المنح الدراسية والمكافآت والاعانات لتشجيع البحوث والدراسات ، ونشرها وترجمة وتأليف الكتب والمراجع التخطيطية ، وإبداء الرأى فى مشروعات القوانين والقرارات والمشروعات الخاصة بالتخطيط القومى .

ويعد التدريب فى مقدمة أوجه النشاط التى يمارسها المعهد . وتقوم سياسة التدريب على أساس تقسيم الدارسين إلى ثلاث مجموعات .

المجموعة (١) : خاصة بالوظائف ذات المراكز القيادية . وتشمل كبار الموظفين الذين يختصون برسم السياسة وتوجيهها . ويتم تدريب هؤلاء عن طريق عقد حلقات للبحث والمناقشة بطريقة تضمن مساهمتهم الفعلية فى البرنامج . ونظراً

لأهمية هذه المجموعة، يحرص المعهد على دعوتهم لحضور الندوات والاجتماعات ، والاتصال المباشر بهم لتبادل الآراء والأفكار .

المجموعة (ب) : وتشمل المتخصصون المسئولون . وهؤلاء يكونون بحكم وظائفهم بمثابة مستشارين لأصحاب المناصب القيادية ، ويقع عليهم عبء مباشرة مسائل التخطيط والمتابعة . وهم الذين يرشحون فى المستقبل للقيام بمهام الوظائف القيادية . ويعد لهم المعهد برامج تدريبية قصيرة الأجل .

المجموعة (جـ) : الموظفون الحديثون بالعمل التخطيطى . وهم الذين يمارسون العمل فعلا فى ميدان التخطيط أو ينتظر أن يكون لهم دور فيه مستقبلا . وتنظم لهم دورات تدريبية طويلة الأجل مدتها عام لدراسة التخطيط والتنمية الاقتصادية بصفة عامة . ثم يقسمون بعد ذلك إلى مجموعات حسب تخصصاتهم .

ويضم المعهد مركزا للوثائق بدأ عمله فى سبتمبر ١٩٦١ . ويباشر هذا القسم عمليات اقتناء وحفظ الوثائق ، والترجمة والتلخيص ، وتجميع المراجع والخدمات الببلوجرافية .

ويعد إنشاء المعهد علامة طريق هامة فى اتجاه ترشيد عمليات التخطيط القومى . وذلك لمساهمته الفعالة فى تدريب الموظفين من الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة والخاصة المتصلين بتخطيط عمليات التنمية، وللدور الذى يؤديه فى نشر الوعى التخطيطى بين العاملين بالحكومة والقطاع العام .

الباب الخامس

البيروقراطية والتطبيق الاشتراكى

الفصل الأول

تحديات مجتمع متغير

« وأمامنا طبعاً تحديات كبيرة ، وعلينا أن نقاوم هذه التحديات ، وتحقيق كفاية أكثر . وعلاقات أدق للانتاج وظروفه ، سواء بالنسبة للقطاع العام أو الخاص . وسواء للمؤسسات أو للأفراد .ثم تحويل عملية الممارسة الديموقراطية إلى الحد الذى يجعل سلطة الشعب فوق أى سلطة غيرها . هذا واجبنا ويجب أن نؤديه » .

« اعتقد أننا نستطيع فى السنوات القادمة أن نجابه هذه التحديات . وأن نكون قد اجتزنا فعلا مرحلة التعرض للخطر . » (١)

جمال عبد الناصر

فى ضوء المشاكل والمسئوليات المتزايدة التى تواجه الجهاز الحكومى ، يبدو مستقبل الدولة بعيداً كل البعد عن الفكرة الماركسية القائلة باضمحلال نفوذ الدولة "Withering away of the State" . فالدولة فى المجتمعات النامية بصفة خاصة — تعنى كل شىء بالنسبة لشعوب هذه المجتمعات . وهذه الحقيقة فى واقعها نقيض ما جاءت به النظرية الماركسية ؛ إذ اعتقد ماركس أن الدولة وباقى الظواهر الاجتماعية الأخرى يتحدد كيانها بدرجة النمو الذى تحققه وسائل الإنتاج .

فحقيقة الموقف فى الدول النامية تؤكد أن حكوماتها تأخذ على عاتقها مسئولية تنمية وسائل الإنتاج وتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية لأعداد هائلة من المواطنين . والمشاهد أن البيروقراطيين فى هذه الدول قد أصبحوا بالضرورة

---

١ . جمال عبد الناصر ، على طريق الاشتراكية ، (القاهرة : الدار القومية للطباعة والنشر ، كتب قومية ، العدد ٢٩٨ ، ١٩٦٥) ، ص ٤٨ .

خلال هذه الحقبة — عنصراً حيوياً وفعالا فى عملية التنمية وإحداث التغيير لما طوعوا أنفسهم ومنظماتهم للتلاؤم مع الأحداث والظروف الجديدة . وهم فى ذلك يمثلون القوة الديناميكية فى الدوله بما يؤكد أن المستقبل قد أصبح للخدمة العامة . وعلى قدر استعدادها وكفايتها يتوقف إلى حد كبير – إمكان عبور مرحلة الانتقال بأمان[1].

وهذا هو الموضع الحقيق فى مجتمعنا . ففى بداية الأعوام الستينية كان الموقف فى مصر يتغير مرة ثانية . إذ أخذت الثورة تزيد من سرعتها نحو الحل الاشتراكى وما يرتبط به من عمليات التنمية القومية التصاعدية الشاملة . وبدا واضحاً أن مجرد إستعادة الأرض الضائعة لم تعد هدفاً مناسباً للقيادة السياسية . فإن مطالب حكومة الجمهورية العربية المتحدة ومهامها خلال هذه الحقبة تمثل طموحاً بعيد المدى ، وتمثل فى نفس الوقت إنجازات تفوق مثيلتها فى السنوات الخمسينية . وأصبح مؤكدا أن خطط التنمية القومية ، والسياسات الاقتصادية والاجتماعية التوسعية ، تعتمد فى تحقيقاتها على حشد عظيم من المهارات والخبرات ، والتنظيمات الحكومية المتطورة التى عليها أن تعمل كمولد للأفكار ومحرك للتنمية .

وفى غمار عملية التطبيق الاشتراكى تبين أن هناك تحديات عديدة تواجه البيروقراطية . بعض هذه التحديات كان ملتصقا بالبيروقراطية نفسها ، وهى حاملة وناقلة لها . وبعضها الآخر كان وليد الظروف والأحداث والتطورات التى صاحبت عمليات التغيير الضخمة . وسنعرض هنا لعدد منها .

■ التخلف الحضارى :

أهم هذه التحديات فى نظرنا ، وفى مقدمتها التخلف الحضارى الذى

---

١ – نجد أن ستالين قد أبرز أهمية الدور الملقى على عاتق الموظفين فى خطابه بمناسبة تخرج دفعة من ضباط الجيش بقوله : « لقد حان الوقت لكى ندرك أن الناس والكادرات من أثمن رؤوس الأموال التى يمتلكها العالم ؛ فلو أن لدينا الكثير من الكادرات الصالحة فى الصناعة والزراعة والنقل والجيش فإن دولتنا لن تقهر ، وإذا لم تتوفر لنا مثل هذه الكادرات فإننا سوف نزحف على أرجلنا ؛ فالشعار القديم القائل بأن التكنولوجيا تقرر مصير كل شىء يجب أن يحل محله الآن شعار جديد مضمونه أن الكادرات تقرر كل شىء .

Albert Lepawsky, Administratin, (New York: Alrfed A. Knopf, 1955) p. 3

تعانى منه البيروقراطية . فقـــد اتضحت المسافة الواسعة وبرزت الهوة السحيقة بين التقدم المـادى الذى حققه الجهاز الحـكومى ، وبين الأفـكار والقيم والعادات والتقاليد التى تتحكم فى سلوك العاملين به . ذلك لأن التغيير الحضارى المتصل بهذه النواحى يحتاج لمزيد من الوقت والجهد الضروريين ، ويلزم البدء به فى المجتمع كـكل ، ليمـكنه أن يحدث رد فعل ملموس ذا أثر مستمر فى الجهاز الحكومى . وسر ذلك أن البيروقراطيه فى مجتمع ما تتأثر حتما بالأحوال الملابسة لهذا المجتمع ، والتيار الفـكرى الذى يسرى فيه . والعادات والتقاليد وأنماط السلوك والمتعارف عليها . وهى بذلك لا يمـكن أن تتخلص تماما من أثر مثل هذه العوامل على المجتمع أو من فعلها فيه . وبعبارة أخرى نجد البيروقراطيين يمثلون عينة حقيقية للبيئة التى منهـا يستمدون وفيها يعيشون .

ولـما كانت الصفة الغالية للمجتمع المصرى — حتى وقتنا هذا — أنه مجتمع زراعى ، فإن القيم التى تسيطر على الحياة فى هـذا النوع من المجتمعات تشد إليها البيروقراطية ، وبصفة خاصة أفرادها العاملون بالمستويات الدنيا وبالريف . ولهذا السبب ، وليس لنقص فى الـكفاية أو الخبرة أو الولاء ، نجد أن بعض المشاكل والمعوقات التى تتصل بالتنفيذ والإدارة لا يمـكن حلها أو التخلص منها بإجراءات مادية أو قرارات إدارية[1] .

■ تضخم الجهاز الحـكومى:

منذ صدور القوانين الاشتراكية طرأ تحول كبير على الدور التقليدى الذى اعتادت الحـكومة أن تؤديه . وقد أدى هذا إلى تضخم الجهـــاز الحـكومى ، وتمدد أطرافه ، وتشعب مسئولياته وتجددها وتعقدها ، وإلى زيادة عدد العاملين به والمتعاملين معه . وكلها عوامل تدعو إلى تعدد التشريعات وإلى عموميتها ، وإلى زيادة الحاجة والرغبة فى السيطرة على الجهاز الحـكومى

---

١ ـ فى موقف مشابه يذكر مارشال ديموك : « لقد تبينا أن معظم المشاكل الإدارية التى تواجهنا فى تركيا مسائل متعلقة بالحضارة أو السياسة العامة ؛ ولم تـكن من النوع الذى يمكن للهواة أو للمغامرين معالجته . فإن معظم المشاكل الداخلية المتصلة بالتنفيذ كان مرجعها التقاليد والحضارة التركية ؛ وليس الذكاء التركى »

1 - Marchal Dimock, A Philosophy of Administration, Toward Comparative Growth, op., cit., p. 8

وإعادة تنظيمه وإحكام الرقابة عليه ، والميل لالتزام التعليمات والروتين ، والتمسك بالاتصالات الكتابية ، بما يؤدى فى النهاية إلى المركزية والتعقيد . هـذا فى الوقت الذى لم تساير فيه التشريعات روح التطور الحادث ، وبقيت تشريعات بالية تحكم التصرفات ، وفى ظلها يحاول الموظفون تحقيق الانطلاق وهنا يثور التساؤل : كيف يمكن أن نضمن للجهاز الحكومى عوامل السرعة والاقتصاد والكفاية إزاء هذا التطور الملحوظ فى حجمه وما يترتب عليه من مضاعفات؟

■ الأهداف المتحركة

إن التجارب والتغييرات التى نمر بها خلال مرحلة الانطلاق لا يمكن أن تستقر قبل استقرار حركة التفاعلات الاجتماعية والاقتصادية الجارية فى إطار المجتمع . ونحن ما زلنا نحاول استكشاف آفاق جديدة فى العلاقات والروابط ، والمعايير والقيم . والحقائق التى نتوصل إليها أولا بأول تساعدنا كثيراً فى توضيح الرؤيا وتغيير الاتجاه وإعادة تحديد الأهداف وبلورتها .

وهذا يعنى فى نظرنا أن الجهاز الحكومى يحاول اللحاق بأهداف متحركة . ومن ثم يكون محك الاختبار هو مدى قدرته على سرعة الحركة فى اتجاه هذه الأهداف والتواؤم معها والانتماء إليها . إن الجهاز الحكومى فى وقتنا الحاضر أشبه بالعداء الذى يحاول اللحاق بنهاية سباق يتحرك شريطه أمامه . فإما أن يصل إليه عن طريق زيادة معدل سرعته عن سرعة تحرك الهدف ، وإما أن يهلك دونه .

■ ثورة الأمانى والتوقعات :

كان من نتائج التطبيق الإشتراكى ثورة ملحوظة فى الأمانى والتوقعات الشعبية. فقد أصبح المواطن الذى فى حاجة أو فى مرض أو فى جهل أو فى بطالة أو فى تخلف ، وسواء كان هذا المواطن فلاحا أو عاملا أو صانعا أو تاجراً أو موظفاً ، أو أى مواطن نختار ، أصبح ينظر إلى الحكومة على أنها الأمل الأول الذى يتطلع إليه لتنظيم

حياته ، وتحسين أحواله وأداء الخدمات الضرورية له ، وتوفير مجتمع الكفاية والعـدل .

وفى مثل هذه الظروف نجد الجماهير فى لهفة على تحقيق الأهداف الإشتراكية والوعود التى قطعتها الحكومة على نفسها ، وتتوقع ذلك بصبر نافذ وتنتظره فى شوق بالغ . بينما يتعذر عمليا على الجهاز الحكومى أن يحقق كل هذه التوقعات بالسرعة التى تبنتها بها الجماهير . ومن هنا قد يتولد الإحساس بتخلف الجهاز الحكومى أو عدم تجاوبه أو إهماله مصالح الشعب . ومن ثم تضعف الثقة به وتكثر الشكوى منه . ويصبح التحدى الكبير الذى يواجه الجهاز الحكومى فى مثل هذه الظروف هو كيفية محافظته على الأمل فى نفوس الجماهير .

■ الحاجة إلى التكنوقراطيين :

ومن ناحية أخرى نجد أن التطبيق الاشتراكى يدفعنا دفعاً مطرداً أكيداً فى إتجاه التنمية القومية التصاعدية . ونجاحنا هذا السبيل يعنى الشىء الكثير بالنسبة لأمال شعبنا، وآمال الدول التى ترقب عن كثب تجربتنا . والتنمية عملية جديدة على مجتمعنا ، وهى عملية فنية وعلمية . والسرعة التى يسير بها التغيير التكنولوچى فى العالم تفوق كل سرعة للتعلم والتواؤم مع هذا التغيير .لذلك يجد الجهاز الحكومى نفسه يواجه أنواعا جديدة غير مألوفة من النشاط الذى يرتكز أساساً على العلم والتكنولوچيا كالتخطيط ، والإصلاح والاستصلاح الزراعى ، والتصنيع ، وإدارة أنواع النشاط المختلفة بالقطاع العام ، واكتشاف الثروة المعدنية ، وإقامة السدود، وأعمال البنوك، وتوزيع الثروة الاقتصادية . والبحث العلمى.. وما إليها .

ومن ثم أصبح السعى للتغلب على أنواع التخلف العلمى والحضارى والاجتماعى والاقتصادى وغيرها ، هو سعى العلماء والفنيين والمتخصصين . و لم تعد أمور الحكومة والإدارة فى مجتمعنا ميدان عمل محتكرى السياسة أو هواة الحكم والإدارة . ولاشك أن توفير الأعداد المناسبة فى شتى التخصصات العلمية والفن

لا فى المستويات العليا وحدها ، وإنما فى شتى مستويات الهرم التنفيذى ، يكون مشكلة القوى العاملة من أجل التنمية القومية .

■ إحتياجات التصنيع

إن التطبيق الاشتراكى يهدف إلى الوفاء بالحاجات المادية والمعنوية للمواطنين لذلك تحاول الدولة عن طريق التخطيط الاقتصادى الشامل مضاعفة الدخل القومى فى نطاق زمنى مداة عشر سنوات . ومن وسائلها تحويل المجتمع الزراعى إلى مجتمع تقوم فيه الصناعة ندا للزراعة . ونأمل أن نصبح دولة صناعية فى زمن قرب أو بعد . ومثل هذا الاتجاه فى الدول التى صنعت من قبل قد أدى إلى هزات ملموسة فى البناء الاجتماعى للأسرة ، وفى أنواع العلاقات وأنماط السلوك التى تحكم أفرادها إلى جانب الصدمات الحضارية ومشاكل التواؤم التى يتعرض لها النازحون من مجتمع القرية إلى مجتمع المصنع والمدنية .

ومعنى هذا أنه قبل إن تحدث الصناعة فعلا آثارها الطيبة المرتقبة ، ينبغى على الحكومة أن تسعى جاهدة دون تردد لحل الكثير من المشاكل ، وأن تخطط وتقدم المزيد من الخدمات الثقافية والصحية والاجتماعية ، وخدمات الأمن والإسكان وما اليها فى المناطق التى دخلت الصناعة .

■ ازدياد الشهية للتنمية

والبدء فى التنمية يفتح الشهية لها ، ويغرى بالمزيد منها . ذلك لأن السواد الأعظم من المواطنين قد استبد بهم الحرمان على مر الزمن . وحينما تتنبه حواسهم لميزات الحياة الجديدة وتتطلع أبصارهم إلى آفاقها الرحبة ، يصبح من الصعب جداً ملاحقة هذه الحاجات وإشباعها فى ظل الإمكانيات المتاحة . ومن ثم تبدو مظاهر الانفجار فى الاستهلاك ، وما يترتب عليه من سعى الحكومة لتوفير كميات متزايدة من السلع الضرورية .

■ الانفجار السكانى

ولا يقف الأمر عند هذا الحد . فالانفجار السكانى يساهم فى زيادة المشكلة تفاقما . وقد ساهم فى اطراد نمو السكان تحسن المستوى الصحى وما أدى إليه من زيادة متوسط الأعمار ، ونقص وفيات الأطفال والبالغين على حد سواء . وموضوع تنظيم النسل من الأمور التى تتصل بالمعتقدات والاعتبارات الدينية لدى الكثيرين . ولا تحاول الحكومة عادة معالجة مثل هذه الأمور بقوانين ملزمة . ومن ناحية أخرى نجد أن تنظيم النسل يتطلب درجة عالية من الوعى الاجتماعى والتقدم الفكرى لا تتاح لكل الأفراد . ومن ثم فان الوصول إلى تنظيم تلقائى للنسل يصبح مرتبطاً بمدى التقدم الذى نحرزه فى الميادين الاجتماعية والحضارية والاقتصادية .

وهكذا تبقى مشكلة الانفجار السكانى قائمة إلى حين . ولما كانت نسبة الزيادة فى عدد السكان عندنا تصل إلى ٣ ٪ سنويا ، فان هذا يعنى أن السكان الحاليين سوف يتضاعف عددهم حولى عام ٢٠٠٠ . ويعنى أيضاً أن معظم عمل الحكومة وإنجازاتها وسعيها من أجل التنمية يكاد يقابل الأفواه الجديدة المتطلعة للغذاء ، وأن الزيادة المطردة فى عدد السكان تكاد تلتهم عائد التنمية . وهنا يبدو العمل الحكومى كله وكأنه يدور فى حلقة مفرغة .

■ النمو الحضرى السريع :

إن ميزات الحياة المتحضرة وأسباب المدنية المواتية فى المدن الكبرى قد جذبت إليها فى الأعوام الأخيرة أعدادا هائلة من سكان الريف . وقد ساعد على هذا تركيز معظم أجهزة الخدمات ووسائل الإنتاج بالمدن ومن حولها . فانتقل إليها جمهور كبير من الموظفين والعمال . وأدى هذا إلى النمو الحضرى السريع ومشاكله العديدة المتصلة بالمواصلات، والمجارى، والإضاءة ، والمياه، والإسكان، والبطالة، وما إليها. وتحاول أجهزة الخدمات بالمدن الكبرى ملاحقة هذا النمو ونتائجه. ويبدو أنها لن تنجح تماماً فى هذا الاتجاه قبل أن تتوقف الهجرة إلى المدن المتمددة أو تخف حدتها .

■ سرعة التغيير

إن التقدم العلمى قد جعل عالمنا خلال القرن العشرين عالم اتصالات . ويمكننا الآن أن نرى أو نسمع فى لحظات معدودات مايجرى فى دول أخرى يفصلنا عنها آلاف الأميال . وتنقل إلينا الاتصالات حضارات برمتها ، نمتها وطورتها شعوب متقدمة فى نطاق زمنى يمتد مائه أومائتى عام الى الوراء . ونجد مثل هذه الحضارات ، وخاصة فى أساليبها المادية ووسائلها متاحة لنا .

والجهاز الحكومى هو العامل الأول فى إحداث التغيير . وهو يفعل هذا نتيجة للضغط الداخلى الذى يفرضه التنظيم على نفسه ، وبفعل الضغط الخارجى الذى تفرضه الجماهير الواعية فى عالم الاتصالات ، وتفرضه الأحداث والتطورات الدولية . والتحدى الكبير الذى يواجه الجهاز الحكومى هو كيف يمكنه أن يستخدم ما يراه أويسمعه لكى يغير أحوال مجتمعه ويطورها فى عشر سنوات أوعشرين سنة بقدر ماتطورت الدول المتقدمة فى زمن يبلغ عشرات الأضعاف .

■ تحديات أخري عديدة

أغلبها هذه المرة من داخل الجهاز الحكومى نفسه . ويمكن أن نضيف إلى ماتقدم قائمة أخرى تمثل المشاكل الموروثة ومضاعفاتها مما يفت فى عضد الإدارة العامة عندنا . وهذه المجموعة الأخيرة من التحديات تمثل المشاكل المتعلقة بالقوانين واللوائح ، والتنظيم ، والوسائل وطرق العمل ، والتمويل ، والعنصر البشرى ، وعلاقة الجهاز الحكومى بالجمهور . وهذا النوع من المشاكل الداخلية الخاصة بالبيروقراطية نفسها لم تأت به الثورة ولكنها ورثته ، وعملت منذ قيامها على معالجة بعض مظاهره والتخلص من بعضها الآخر . على أن مابقى من هذه المشاكل أخذ يبدو بصورة واضحة خلال هذه المرحلة بالذات . ذلك لأن عملية الانطلاق تحتاج إلى جهاز كامل الاستعداد ، تام الإمكانيات، سليم التنظيم ، متناسق الحركة، عالى الكفاية ، وإلا فإن أمره ينكشف تماماً . كالذى به داء يستطيع أن يعيش معه فى ظروف الحياة العادية وربما لايدركه أحد ، ولكنه لايقوى على التجارب العنيفة التى تظهر حقيقة حاله أمام الناس .

حول فلسفة للتطوير الادارى .

إن هذه التحديات والمواقف المختلفة تمثل فى نفس الوقت مهام وإنجازات على البيروقراطية أن تحققها . والبيروقراطية فى المجتمع الجديد ، وفى ظل التطبيق الاشتراكى ، وخلال مرحلة الانطلاق ـ فى بحث عن فلسفه واضحة فى العمل تقرر خطاها وتوجه قواها . هذه الفلسفه تحدد السلوك الوظيفى الأمثل ، ونمط النظام البيروقراطى المناسب ، وأساليبه ، والمعايير التى تحكمه ، وتوضح تركيب البيروقراطية واتجاهها .

والبحث عن فلسفة معاصرة محددة للبيروقراطية وللتطوير الإدارى يقودنا إلى عدد من الفروض .

هل يمكن أن تقوم فلسفة البيروقراطية والتطوير الإدارى على أساس الكفاية ؟ ومن ثم يتعين علينا أن نسلك السبل العلمية والعملية لتحقيق الكفاية فى الإدارة . وهنا قد تجد الحوافز المادية والمعنوية مكانا مناسباً فى إطار هذه الفلسفة ، وتصبح عملية التعيين والفصل « Hire and Fire » مرتبطة بالكفاية ، ومن ثم تكون مرنة وسريعة .

أم نختار نوع الفلسفه التى تميل إلى الإلزام ، وتجنح إلى البطش بأنواع الفساد المختلفة والمتصلين بأسبابها ؟ وهنا يمكن الإقلال من فرص الحوافز . وتكون السيادة لأحكام النظام والرقابة والمحاسبة ، والإصرار على الصالح العام فى كل التصرفات . فلانهتم بالعوامل والاعتبارات الإنسانية ـ التى تجعل سلوك المنظمات البشرية غير رشيد أحيانا فتتردى بين الخطأ والصواب ، وتتملكها نزعات الخير والشر ، وتتأثر بالقيم والعوامل الإنسانية بقدر ـ ما نتوخى سلوك العاملين مسلكا مثالياً (١) .

---

١ . من الواضح أن الاتحاد السوفيتى يميل إلى هذا النوع من الفلسفة الإدارية . وتبدو مظاهره فيما يصل إلينا من أنباء المحاكمات أو الاجراءات العنيفة التى تتخذ قبل الموظفين بسبب الفساد أو الإهمال فى العمل . ومن الأمثلة فى هذا الصدد ما نشر بجريدة الأهرام عن إعدام موظف روسى اختلس ٢٠٠ ألف روبل عن طريق بيع ملابس صوفية من صنع ذوى العاهات بأحد مراكز التدريب المهنى . (الأهرام فى ١ / ٤ / ١٩٦٥ ، ص ١) .

* أم تكون فلسفتنا هادفة إلى تطويع الإدارة والجهاز الحكومى ليصبح جهازاً خادماً للجماهير ، ينحنى أمام إرادتها ورغبتها ؟ وهنا قد تصادفنا عقبات من تضارب مصالح الجماهير المحتاجين ، أونقص الوعى لديها بالعملية الحكوميه وديناميكياتها لطول حرمانها من المشاركه فى هذه العمليه. كذلك فإن مجرد النص على جعل الإدارة جهازا خادما للجماهير لا يأخذ وزنه وثقله إلا بمدى استعداد الجماهير لممارسة حقها وقيامها فعلا بهذا الدور .

* أم تسير فلسفة الإدارة والبيروقراطية فى إتجاه المزيد من قوة السلطة التنفيذية؟ وذلك لكى تتمكن من النجاح فى عمليات التخطيط القوى ودفع عجلة التنمية ، ومواجهة المواقف الدولية المختلفة التى لا يمكن التنبؤ بها . ومعظم دول العالم تسير فى هذا الاتجاه ، وتمنح السلطة التنفيذية حق المبادأة وحق التصرف فى إتخاذ القرارات الفورية فى أخطر الأمور وأدقها .

* أم أن هذه الفلسفة يمكن استيضاحها من إتجاهات القيادة السياسية ؟ وهنا يكون التساول .. ماهى تفضيلات القيادة السياسية ، وما هى توجيهاتها ، وما هو تصورها للفلسفة الإدارية ؟ هل هى كفاية الأجهزة الحكومية ، ووضع الفرد المناسب فى العمل المناسب بالأجر المناسب ؟ أم تحقيق العمالة الكاملة ؟ أم محاولة المواءمة بين هذا وذاك ؟ .

إن هذا التساؤل ، ومحاولات تحديد فلسفة للبيروقراطية والإدارة تحدد معالم الطريق أمام الجهاز الحكومى وتقود خطاه ، وعلى هديها يتم تقييم عمله ، إنما هى وليدة ظروف وأحداث مرحلة التغيير الجذرى التى نجتازها .

ويجب ألا ننظر إليها كظاهرة غريبة أو مقلقة. وإنما يتعين دراستها وفهمها فى إطارها الصحيح ... أى فى إطار التحديات القوية التى أشرنا إلى بعضها ولم يلم البحث ببعضها الآخر . فلم يحدث فى تاريخ مجتمعنا أن كانت أهداف الحكومة أكثر طموحاً وشمولا مما هى عليه الآن . وعلى البيروقراطية أن تمر بالتجربة التى تعيش فيها ، والتى تجعل الصياح من حولها مدوياً فى بعض الأحيان .

إن الاهتمام الذى يحيط بالجهاز الحكومى ، يوحى بأننا مشغولون فى الوقت الحاضر بالبحث عن فلسفة جديدة للتطوير والإصلاح الادارى ... فلسفة للبيروقراطية أو للادارة العامة على حد سواء . وإنه وإن كانت هذه الفلسفة لم تتحدد معالمها بوضوح ، إلا أنه يبدو أننا نسير وفق خطة قد توصلنا فى النهاية إلى نوع الفلسفة الذى يلائمنا . هذه الخطة تتمثل فى «التجربة والخطأ» . ان ظروف ومطالب التغيير الاجتماعى المتزايد السرعة ، والتنمية التصاعدية الشاملة ، والمهام والتجارب الجديدة التى تقودها الحكومة أو تتعرض لها ، تسمح لنا بأن نستكشف الطرق ونفحصها ونجربها ونختار من بينها ما يمكن أن يقود خطانا إلى الأهداف الكبرى التى نتوخاها وقد أشار جمال عبد الناصر إلى التجربة والخطأ فى عدد من خطبه وأحاديثه ، وقال أنهما الوسيلة للعمل والتعلم .

وتحس الحكومة تماماً بالموقف الذى تواجهه ، لا يستفاد هـذا فقط من الأحداث الجارية والأخبار التى تطالعنا بها الصحف ، أو من الشعور العام . وإنما نرى صداه فى تصريحات المسئولين عن الحكومة . ويقول رئيس الوزراء فى هذا الصدد :

« وليس ما يعيب القطاع العام إطلاقا أن يستفيد من التجربة والخطأ لكى تستقيم أوضاعه بتفاصيلها الدقيقة حتى تكون فى مستوى المبادىء التى قام عليها . »[1]

لذلك يجب أن نستمع بحذر إلى الصيحات القائلة بأن الجهاز الحكومى متخلف ، وأن البيروقرطية عندنا عدو للتقدم والتطور ، ونظام كريه يجب التخلص منه أو القضاء عليه . فقد يكون تسرعنا فى الحكم هو الخطر الحقيقى . وخاصة أن كثيرين ممن ينحون باللوم على البيروقراطية ويوجهون إليها الاتهام هم أنفسهم من بين طوائف الموظفين ... من البيروقراطيين ..!

---

١ : على صبرى ، التطبيق الاشتراكى فى مصر ، (القاهرة : الدار القومية للطباعة والنشر)، كتب قومية ، العدد ٢٨٤ ، ١٩٦٤) ، ص١٠٩ .

أما إذا كانت لدينا الرغبة فى تقضى حقيقة الموقف ، فيجب أن نبدأ فنسأل أنفسنا ... هل مصر اليوم هى مصر ١٩٥٢ ؟ وإذ كان قد حدث تغيير ذو بال ، فمن محدثه ومبدعه ؟ ومن الذى حقق كل الانجازات ؟ من صانع التغيير على الأرض الخضراء ، وأرض الصحارى ؟ وعلى أرض المصانع والمدارس والمستشفيات ؟ وفى الجو وعبر البحار ؟ ومن الذى يبنى السد ويدير القناة ؟ ومن الذى يخطط وينفذ ويتابع المشروعات ؟ إنه الموظف العام ... من الوزير إلى العامل والساعى ، ومن رئيس الدولة إلى كاتب الدولة . يعملون فى الميدان ومن خلف المكاتب ، يبذلون التعاون والجهد المنسق من أجل الأهداف الكبرى . كل هؤلاء هم الذين يحدثون التغيير اليوم ويتحملون مسئولياته وأعباءه على طريق الاشتراكية . والانتصارات الكبرى التى حققها العاملون بالحكومة والقطاع العام وأجهزتهما المختلفة ، فى فترة لاتقاس بعمر الأمم ولا بعمر الحضارات ، قد حققت لمصر حضارة جديدة من صنع هؤلاء العاملين من أبنائها وبناتها .

* * *

لماذا إذاً الثورة على البيروقراطية ؟ وهى المولد الحقيقى للأفكار والعمل ، والمحرك الفعال للتنمية ، وهى أداة الاشتراكية فى أحداث التطبيق الاشتراكى .

* ربما كان الباعث لسوء الفهم ان الكثيرين لايدركون طبيعة مرحلة الانتقال التى يمر بها مجتمعنا .

فإن كثيراً مما ينسب إلى البيروقراطية فى الوقت الحاضر يعد ظواهر طبيعية إذا نظرنا إليه فى إطار التحديات والتغييرات والتفاعلات والأحداث الجارية . والمشاكل والعقبات التى تصادف الجماهير فى تجاربها مع الجهاز الحكومى ليست جديدة ، فقدمرت بها على درجات مختلفة المجتمعات التى سبقتنا إلى التقدم . ولكن الجماهير قلما تتعمق فى البحث والفكر ، وقلما تذكر حقيقة المكاسب والإنجازات التى حققها الجهاز الحكومى بقدر ما تزعجها التجربة السيئة مع فـــرد من موظفيه .

* وربما كان الباعث مرجعه التحول الكبير الذى طرأ على الدور التقليدى المحدود الذى اعتادت الحكومة أن تؤديه حتى قيام الثورة . فالواضح أن عملية التطبيق الاشتراكى قد حفزت الحكومة على تقديم المزيد من الخدمات والإنتاج مما يتصل بأعداد هائلة متزايدة من المواطنين ، ولم يكن متاحاً من قبل حينما كان النشاط الحكومى فى جملته موجه لخدمة فئات معينة . وهكذا أصبح الملايين من أبناء الشعب مستفيدين من أوجه النشاط الحكومى ، ويشكلون فى نفس الوقت فئات جديدة قوية يهمها تطوير هذا النشاط ، ورفع كفايته ، مع سرعة أداء الخدمات وعدالة توزيعها . هذه القوى الاجتماعية الجديدة المستفيدة، أصبحت تمثل قوى ضاغطة هامة جدا تطالب باستمرار بتطوير الأجهزة الحكومية وتخليصها من الفساد ودفعها نحو التقدم .

* أولعل الباعث مرجعه وجود بعض الظواهر الادارية السلبية أو المرضية مما اصطلح على وصفه بالبيروپاثولوجى «Bureaupathology». معظم هذه الظواهر — فى رأينا — ليست البيروقراطية سببا فى وجودها بقدر ما هى مصابة بها وناقلة لها . وأساسها العوامل الأيكولوچية والمتغيرات المختلفة المرتبطة بطبيعة المجتمع الزراعى وأحوال وعادات وتقاليد سكانه . إن بعض أنماط الحضارة الريفية تؤثر تأثيراً مباشراً على سلوكنا الوظيفى، وتضعفه أحياناً . ولما كانت العملية الإدارية أشبه بالسلسلة، تقاس كفايتها بأضعف حلقاتها ، فإن وجود هذه الظواهر (مثل التواكل ، وعدم تقدير أهمية الوقت، وعدم الاهتمام باعتبارات الكفاية فى الانتاج)، يقودنا فى كثير من الأحيان إلى الحكم على الإدارة فى جملتها بالتخلف .

وعلى أى الفروض ، ومهما كان الباعث ، فالحقيقة التى يجب أن تعلق بالأذهان هى أننا لن نصل إلى ديكتاتورية البيروقراطية . ولن نصل إلى ديكتاتورية التكنوقراطية . ذلك بما وفاه لنا الميثاق من ضمانات ، حقا وعدلا ، حينما أوضح ... « أن سلطة الشعب يجب أن تتأكد باستمرار فوق أجهزة الدولة التنفيذية . »

* * *

كانت هذه هى أهم التحديات والمشاكل التى تعترض طريق البيروقراطية خلال عمليه التطبيق الاشتراكى . على أنه بقيت نقطة هامه تجدر الاشاره اليها ، فى إعتقادنا أنها قد تسد السبيل كلية فى وجه عمليات التغيير والتطوير . هذه النقطة تتصل بمدى إكتسابنا للسلوك الاشتراكى شعباً وحكومة ، ومدى فهمنا للاتجهات والإيديولوچيه الاشتراكية .

لقد تبين فى كثير من الدرسات الاجتماعية والاقتصادية أنه فى المجتمعات النامية يوجد نوع من التخلف السلوكى . بمعنى أنه برغم بداية عملية التنمية وظهور آثارها ، وبرغم عمليات التوعيه فى هذا المجال ، يبقى سلوك الأفراد فى النواحى الادارية والتنظيمية والاجتماعية بصفة عامة متأثراً بالأوضاع القديمة التى كانت سائدة من قبل . ذلك لأن تغيير الاتجاهات وتعديل السلوك أو تشكيله أمور لاتتم بنفس سرعة التنمية ، ولاتتحقق بين يوم وليلة .[1]

من هنا كان فهم الجماهير لأهـــداف السياسة الاشتراكية ، وإكتسابهم لقيمها ، وعملهم من أجل تحقيقها هى العون الأول للجهاز الحكومى فى تطبيق هذه السياسة . وبدون الفهم والتعاون قد يجد الأفراد أنفسهم حيارى ويقعون فريسة لمن يعاونونهم فى التحايل على تطبيق القوانين الاشتراكية ، سواء منها مايتعلق بالإصلاح الزراعى، أو الائتمان الزراعى، أو الإسكان، أوالتنظيمات التعاونية والنقابيه ، أو غيرها . أو من يساومونهم فى حقوقهم ويناصفونهم فيما هو لهم حق كامل .

إنه بدون الوعى الاشتراكى لا يمكـن أن يسود السلوك الاشتراكى الذى يملى على الفرد واجباته كما يخول له المطالبة بحقوقه . والجهاز الحكومى الذى يتعامل مع جماهير من المواطنين أدركوا حقوقهم فطالبوه بها بكرامة ، وتفموا واجباتهم فأدوها بأمانة ، قـــد كسب نصف المعركة ومهد أوعر جزء على طريق الإشتراكية .

---

١ ـ لبيب شقير، « المشاكل الأساسية فى وضع وتنفيذ ومتابعة خطة التنمية القومية »، مؤتمر التنمية الإدارية ، الدورة الثانية ، (القاهرة: معهد الإدارة العامة / المعهد القومى للادارة العليا ، ديسمبر ١٩٦٣ ، وثيقة ٢ ـ ٢ / ١) ؛ ص ٣ .

الفصل الثانى

دولة التخطيط

« الثورة علم تغيير المجتمع »(١)

جمال عبد الناصر

كانت عمليات السيطرة والرقابة على الجهاز الحكومى ، والتغيير فى بناء وتركيب هذا الجهاز بمثابة إجراءات فورية رأتها الثورة ضرورية لنزع البيروقراطية من سيطرة القوى الرجعية والمستغلة ، وتأكيد سلطة القوى الجديدة التقدمية وسيادة مصالح الشعب وتحقيق أهدافه .

وكان واضحاً أن الخطوة التالية تهدف إلى تغيير شامل فى وظائف الإدارة العامة بالدولة ، وإستخدام البيروقراطية فى عمليات التغيير الجذرى بمختلف الميادين . وإذا كانت الثورة ـ كما عرفها جمال عبد الناصر — هى علم تغيير المجتمع ، فإن هذا التغيير وطرقه ومداه وسرعته ودرجته كلها عوامل محكومة ومرتبطة بمدى إمكان إحداث التغيير والوسائل المستعملة فى ذلك ، وفى مقدمتها البيروقراطية .

إن حتمية الحل الاشتراكى ، وتحقيق مجتمع الكفاية والعدل ، تعنى تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتغيير الاقتصادى والاجتماعى . ومن ثم فإن النشاط الحكومى لم يعد عملا سهلا أو عشوائيا . إنما هو محكوم وموجه بالتخطيط الاشتراكى الذى يتوخى استخدام جميع الموارد المتاحة بطريقة علمية وعملية وإنسانية .

---

١ . جمال عبد الناصر ، خطاب بمناسبة عيد العلم ، ١٤ / ١١ / ١٩٦٤ .

وهذا يعنى أن التخطيط فى مجتمعنا ليس عملا تجريدياً يتم بعيداً عن واقع الحياة الاجتماعية والأفراد والجماعات والمنظمات . إنه يتم داخل تركيبات الحياة نفسها . ذلك لأن التحول والتغيير الذى يهدف إليه التخطيط هو تعبير عن الحاجات والرغبات والمشاكل الجماعية التى تهم جماعات المواطنين سواء عبروا عنها ، أو حددتها القيادة السياسية الواعية فى نظرتها لتشكيل مستقبل البلاد .

وهكذا نجد أن التخطيط قد أصبح أحد وظائف البيروقراطية ووسائلها فى إحداث التغيير والتطوير فى المجتمع . وفى الواقع أن الحكومة لم تعد — بعد أن أحيت الأمل فى نفوس الجماهير وحركت فيهم مختلف الرغبات والتطلعات — حرة فى أن تخطط أو لا تخطط ، وإنما هى مضطرة للتخطيط . لا لأنه الطريقة الموضوعية لملاقاة الأهداف وتحقيق التنمية والتغلب على مشاكل العصر ، وإنما كذلك لأن الجماهير لم تعد تسمح بأن تترك أمورها للحتف والقدر ، أو تهمل مصالحها ، أو أن تعيش فى غير يقين من المستقبل . ومن ثم أصبحت الجماهير قوى ضاغطة على الحكومة فى اتجاه مستمر نحو التخطيط ، وأصبحت البيروقراطية فى دورها الجديد تقود التغيير وتحدثه .

وإذا كان التخطيط قد أصبح ضرورة لتشكيل المستقبل فى حدود مجال الاختيار المتاح ، فإن عدم التخطيط أصبح باهظ الثمن والتكلفة . وأى حكومة حديثة لم يعد يمكنها أن تتحمل الخسائر الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن سيرها وراء المذهب الحر . ومن ثم فالتخطيط الآن لم يصبح منهاجا ضرورياً لتحقيق الأهداف وأسلوباً عملياً للحياة فحسب ، وإنما هو أمر ضرورى ليبقى ويستمر .

أولا : التخطيط الاقتصادى :

من الأسئلة التى يتناولها حماس الجدل بين العلماء والسياسيين فى الغرب ، ما هو المدى الذى يمكن أن تصل إليه الدولة فى تدخلها فى نواحى الحياة الاجتماعية المختلفة . والحد الذى يجب أن تقف عنده محاولات تخطيط أوجه النشاط وتوجيهها

وفق خطط معينة . وهذا المشكل فى الواقع لا يتصل بسؤال واحد ، وإنما يشمل مجموعة من الأسئلة المرتبطة بالأحـــوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالدول الغربية .

على أن الوضع فى مجتمعات الدول النامية مختلف . حيث توجد ظروف معينة وقوى متعددة تظهر فى هذه المجتمعات مما لا يدع مجالا لتبرير فكرة المذهب الحر الكلاسيكية . ذلك لأن مبادىء العدالة والمساواة التى تدعو إلى إتاحة فرص وميزات للجميع ، تدعونا بالضرورة إلى تطبيقها حينما تكون الفوارق بين الطبقات الاجتماعية متميزة وواضحة ، كما هو الحال فى مصر . وهذا بالطبع يرتبط به حقيقة أخرى هامة ومقبولة ، وهى ضرورة إعادة النظر فى مسئوليات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية .

ولم يعد ينظر إلى مسلك الحكومة هذا على أنه تدخل من جانبها فى حياة المواطنين غير مرغوب فيه ، أو أنه يتعارض مع مبادىء حرية الاختيار والديموقراطية . ذلك لأن التخطيط بما يكفله للملايين ، لا للقلة الضئيلة المتحكمة ، يتيح فرصاً أوسع نطاقاً وأكثر شمولا لتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية والتغلب على المشاكل المعمرة للجماهير ، والوفاء باحتياجاتها الأساسية . وهو بذلك يعزز مبادىء الحرية والديموقراطية وينشر قاعدتها ، بما يهدف إليه من الرخاء العام ورفاهية الجميع .

وحتى فى الدول الرأسمالية ، والتى تؤمن بالمذهب الحر ، نجد تطوراً ملحوظاً فى أفكارها وسلوكها ، وتحولا واضحاً فى اتجاه التخطيط . ذلك لأنها إزاء مختلف الضغوط والتحديات الداخلية ، وإزاء الصراع الدولى ، والمنافسة وتيار الحرب الباردة المستمرة ، تجد نفسها مضطرة لأن تتدخل بطريقة أو أخرى فى فى بعض نواحى النشاط بالمجتمع[1] . وأصحاب هذا المذهب أنفسهم أصبحوا

---

١ . جاء فى تقرير مدير الميزانية بحكومة الولايات المتحدة الأمريكية عن ميزانية الدولة عام ١٩٥٤ ما يأتى : « تقوم الحكومة الفيدرالية اليوم بمئات الأعمال التى لها صفة النشاط الخاص . فهى تعتبر اليوم أكبر منتج للقوى الكهربائية ، وأكبر هيئة تأمين، وأكبر ممول =

يؤمنون بمثل هذا التدخل . فيوصون بوضع قيود معينة على استيراد بعض السلع تهدف إلى خلق الحاجة ، والإقلال من استيراد السلع الاستهلاكية حتى يمكن زيادة المستورد من السلع الرأسمالية ، وتوجيه رؤوس الأموال إلى الصناعات التى تصدر ، أو إلى الصناعات التى يمكن استهلاكها محلياً حتى ولو تيسر استيرادها بأسعار أقل ، لتحقيق العمالة وتشغيل العمال الفائضين أو العاطلين .

وحتى قيام الثورة ، كان التخطيط الاقتصادى فى مصر يتم فى أضيق نطاق . وكان موجهاً أساساً لتحقيق الأهداف الإقتصادية الاستعمارية ، ومصالح الطبقة الرأسمالية المستغلة . فقد اتجهت السياسة البريطانية إلى استغلال مصر إقتصادياً ضمن ما تستغله من مستعمرات فى باقى بقاع العالم . وقد ركز المخططون البريطانيون تفكيرهم إلى تحويل مصر مزرعة للقطن تمون مصانعه فى إنجلترا . وبذلك تحددت أهداف التخطيط الاقتصادى فى مصر بأهداف الدولة المستعمرة . وكان نصيب منتجى القطن ضئيل جداً بالنسبة لدخل صناعتة الذى يحققه المستعمر . وأدى إصرار المستعمر على هذه السياسة إلى قيام مجتمع فى مصر ترتبط مصالحه أشد الإرتباط بزراعة القطن وتسويقه دون أى حافز آخر لتطوير إقتصاد البلاد .

ومن ناحية أخرى كانت الطبقة الرأسمالية فى مصر ذات مصالح إقتصادية محصورة فى دائرتها . فعملت على تحقيق أهداف إقتصادية من وضعها ، غايتها زيادة أفراد هذه الطبقة غنى وتخمة فى النواحى المادية . دون أى اعتبار لمصالح مجموع الشعب من الفلاحين والعمال ، وضرورة تحسين دخل هذه الفئات ورفع مستوى

= ومقترض ، وأكبر أصحاب المخازن ، وأكبر ملاك البواخر ، وأكبر ملاك وسائل النقل البرى ... إلى جانب أشياء أخرى . ويضيف التقرير أنه وإن كانت هذه القائمة تثير العجب بالنسبة لدولة تقوم فلسفتها على أساس بقاء تدخل الحكومة عند حده الأدنى ، إلا أن هذا التطور قد حدث نتيجة للظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة .

(تقرير مقدم إلى مؤتمر مديرى البنوك الذى انعقد بمدينة نيويورك فى سنة ١٩٥٤) .

أفرادها الاقتصادى . وقد كان إرتباط مصالح هذه الفئة إقتصاديا بمصالح الإستعمار من العوامل التى مكنت للأوضاع الاقتصادية السيئة والمتخلفة من البقاء دون تغيير برغم فاقة الجماهير وسخطها .

وكانت هذه المظاهر الاقتصادية الرجعية فى مقـــدمة المشاكل التى واجهت الثورة . وكان واضحاً أن أحد التحديات الهامة التى على الثورة أن تنازلها هو كيفية تحويل أهداف الاقتصاد المصرى الاستعمارية الاستغلالية إلى أهداف تخدم المصالح المتـكاملة للاقتصاد القومى ، بما فى ذلك تحقيق الـكفاية ورفع مستوى المعيشة للـكادحين من أبناء الطبقة الفقيرة . وليس بغريب إذا أن نجد ضمن أهداف الثورة الستة أهدافا بعينها تحدد إتجاه الاقتصاد القومى وأغراضه، ومن ذلك القضاء على الاستعمار ، والقضاء على الاستغلال وتحـكم رأس المال .

وفى التطبيق الاشتراكى لم يعد الحال على ما كان عليه قبل الثورة ، حينما كانت مسئوليات الحـكومة مقصورة على تهيئه مناخ طيب يمـكن لقطاع الأعمال من تحقيق مكاسب مادية ونفوذ وتسلط على باقى نواحى النشاط بالمجتمع . فاتسع نطاق النشاط الحـكومى بأبعاد هائلة . وشملت وظيفة الحـكومة معظم أنواع الوظائف الاقتصادية والاجتماعية . بما فى ذلك القضاء على الفاقة والجهل والمرض والبطالة . ولم يقتصر عملها على الدور التقليدى لما يمـكن أن نسميه بالتخطيط السلبى الذى يحول بين رقابة الشعب وبين نواحى العمل الاجتماعى . وإنما تحركت فى إتجاه التخطيط الإيجابى الهادف نحو التجربة الواعية لتصميم نوع جديد من الحياة على أرض مصر[1] .

وهكذا استجد إلى جانب سياسة الحماية دور إيجابى تقوم به الدولة .وأصبحت

---

١ . فى مقدمة الإجراءات التى اتخذتها الحـكومة قرارات يوليو ١٩٦١ ، وأغسطس ١٩٦٣ ، ومارس ١٩٦٤ . التى حققت ملـكية الدولة لأوجه النشاط الاقتصـــادى الضخمة وإدارتها ورقابتها .وذلك بهدف تحقيق الاستقلال الاقتصادى الـكامل، وعزل كبار ملاك الأرض والرأسماليين عن السلطة ، وتصفية طبقتهم .

الحكومة مسئولة عن وضع وتنسيق وتنفيذ خطط التنمية المختلفة وهى التى تقرر الأهداف ، وتحدد الأولويات ، وتستعمل سلطها فى التنظيم والرقابة الاقتصادية لتوجيه عمليات التنمية فى الاتجاه المرسوم . وهى من ناحية أخرى تعلم الناس وترفع مستواهم الثقافى والاجتماعى ليتمكنوا من الاستمتاع بالمكاسب الاقتصادية والاجتماعية بطريقة أفضل .

ومنذ سنه ١٩٥٢ شهدت مصر إنشاء وظهور عدد من هيئات ومنظمات التخطيط الاقتصادى والاجتماعى ، على نحو ما أشرنا إليه فى الباب السابق . وهناك ثلاثة أسباب ساعدت على قيام هذه الهيئات .

الأول : الحاجة المتزايدة إلى التنمية الاقتصادية التصاعدية ، بحيث تكون سرعة التنمية أعلى منها فى الدول المتقدمة .

الثانى : الرغبة فى إيقاف التغييرات الاجتماعية غير المتكافئة ، وتضييق الهوة الواسعة بين زائدى الغنى وبالغى الفقر ، والمتعلم والأمى ، وسكان الحضر وسكان الريف ، وأصحاب الأفكار التقدمية المتحصرة والمحافظون التقليديون .

والثالث : تداخل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بعضها فى البعض . فقد وجدت الحاجة ملحة نحو سياسة التصنيع ، وكان لزاما أن تنشأ المصانع . إلاأن النجاح فى هذا المجال يتطلب حل مشاكل أخرى متداخلة ، مثل الاهتمام بإنشاء الطرق وتسهيل المواصلات وزياده إنتاج المواد الغذائية والصناعات الزراعية . على أن هذا أيضاً مرتبط بإتساع نطاق التعليم ، وإرتفاع المستوى الصحى ، وتوفر التأمينات الاجتماعية المختلفة ... وهكذا .

وقد نص الميثاق على أن التخطيط الاشتراكى المتصف بالكفاية هو وحده الذى يضمن استخدام جميع الموارد المتاحة لدينا ، أفضل وأكفأ استخدام ، فى ظل توزيع عادل للانتاج والدخل بين الأفراد وبين المناطق المختلفة . وهـذه

الفلسفه تقودنا بالضرورة إلى النظر فيما نسميه بالمعادلة الصعبة القائلة بزيادة الإنتاج وزيادة الاستهلاك مع زياده المدخرات .

إن الجانب الأول من هذه المعادلة يتصل بكفايتنا الانتاجية . فلا بد لنا من تنمية الاستثمارات بأحجام ضخمه وبمقادير متزايدة .والجانب الثانى يتصل بالناحية الإنسانية فى النظام الاشتراكى الذى نطبقه . إن التطبيق الاشتراكى فى بلادنا يأخذ فى إعتباره سنى الحرمان والضنك التى عاناها الشعب ، ومن ثم يتيح له الظروف التى تساعد على زيادة الدخل وزيادة الاستهلاك ، على عكس بعض النظم التى ضحت بأجيال كاملة من أجل أجيال أخرى . أما الجانب الثالث من المعادلة فهو يهدف إلى تنمية المدخرات حتى يمكن استعمالها فى تمويل الاستثمارات .

وقد يبدو أن هناك تعارضاً بين الشقين الثانى والثالث من هذه المعادلة . إذ كيف يمكن أن نزيد الاستهلاك ونزيد المدخرات فى نفس الوقت ؟ إن حل المعادلة الصعبة ، وتنظيم حياتنا الاقتصادية يتطلب أن يكون معدل تزايد الاستهلاك أقل من معدل الزيادة فى الدخل الفردى ، بحيث لا تمتص زيادة الاستهلاك كل تزايد فى الدخل ، وإنما نبقى على جزء منه ونحوله إلى زيادة المدخرات. والتخطيط القومى الشامل يؤدى دوراً هاماً فى سبيل حل هذه المعادلة .

إن الخطط لاتستورد ولاتنقل وانما نصمم من الواقع وتأخذ كيانها منه . ومن ثم كانت عملية التخطيط من صنع الأجهزة المختلفة بالحكومة والقطاع العام . والخطط لاتحقق نفسها بنفسها ، وإنما تصل إلى أهدافها من خلال العملية التنفيذية . وهنا يكون لنفس هذه الأجهزه اليد العليا فى جعل الخطط والبرامج حقيقية واقعة . وهكذا نجد البيروقراطية تواجه مهاماً جديده فى تخطيط الاقتصاد القومى ، وفى مقدمة هذه المهام تحديد الأهداف الجديدة نفسها للتخطيط الاقتصادى ، وإعداد الخطط وتنفيذها ، ثم متابعة هذه الخطط وتقييمها .

وقد عهد إلى وزارة التخطيط بمسئولية التخطيط القومى الشامل . وأنشئت إدارات ومكاتب للتخطيط فى مختلف الأجهزة الحكومية ووحدات القطاع العام . وتبدأ الخطة الخمسية الثانية هذا العام (١٩٦٥ / ١٩٦٦)[1] . وتستهدف خطتنا مضاعفة الدخل القومى مرة كل عشر سنوات . وفى مقدمة السياسة التى تنتهجها تصنيع البلاد ، وهى سياسة تتبناها وتؤازرها القيادة السياسية بحماس . وفى خلال الإثنى عشرة سنة الماضية أحرزت الحكومة تقدما واضحا فى هذا الاتجاه . فأنشأت مئات المصانع وأدخلت العديد من الصناعات ، وتوسعت فى الصناعات القائمة ، واستثمرت كثيرا من الثروة المعدنية .

وتأمل الدولة عن طريق التخطيط الاقتصادى فى مواجهة المشاكل الملحة ،وفى مقدمتها مشكلة الانفجار السكانى . ومن أهم الوسائل التى تلجأ إليها زيادة

---

١ . كشف التطبيق العملى عن بعض نواحى القصور فى الخطة الخمسية الأولى وأهم هذه النواحى :

زيادة الاهتمام بالصناعات الاستهلاكية فى مرحلة التنمية الأولى .

ضرورة زيادة الاهتمام بالصناعات الثقيلة للاقلال من اعتمادنا على الخارج فى سد احتياجاتنا من منتجاتها ومن السلع الوسيطة .

عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة وبين تخطيط الطاقات المادية .فقد كان النقص فى بعض نواحى التخصص العلمى والفنى والإدارى من المصاعب التى واجهت الخطة الأولى .

عدم الاهتمام بالزراعة قدر الاهتمام بالصناعة . وبذلك بقيت الزراعة إلى حد كبير معتمدة على وسائلها البدائية .

العجز المستمر فى الميزان التجارى خلال عملية التنمية .

القصور فى التصدير ، وضعف عملية تخطيط الصادرات من السلع التى نمتاز بإنتاجها .

قلة الصادرات فى الزراعة ، وضرورة التغلب على الصعوبات التى تواجهنا فى هذا المجال.
ضرورة الاهتمام بالسياحة واستغلال حضارتنا القديمة والحديثة ومناخنا ووضعنا الدولى فى جذب السياح .

انظر ، على صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٦٣ وما بعدها .

الانتاج بنسبة تعلو الزيادة فى السكان . وبهذه الوسيلة يمكن رفع مستوى الدخل الفردى . كما تسعى لتحقيق التحرر الاقتصادى بالتخلص من السيطرة الخارجية على اقتصادنا ، وإقامة علاقاتنا الإقتصادية مع دول العالم على أساس التخطيط الشامل ، وتطوير هذه العلاقات لضغط الاستيراد أو على الأقل منع زيادته بمعدلات كبيرة ، وزياده الصادرات .

وهكذا نجد أن التخطيط الإقتصادى فى مصر من عمل الحكومة . وهذا يعنى أن نشاط أجهزة الدولة قد امتد إلى ميادين جديدة . ففى مجال الصناعة مثلا ، أصبحت الدولة أكبر صانع . وهى الآن تملك جميع الصناعات الثقيلة ومعظم الصناعات الخفيفة . وقد أدت كثير من المؤثرات والضغوط إلى الإيمان بأن سياسة التصنيع تمثل إتجاها حتميا وصائبا يمكن من حل المشاكل حلا مرضيا[1] . على أن التحول نحو التصنيع قد واجه أجهزه الحكومة والقطاع العام المعنية بتجربة جديدة عليها تتصل بتنظيم وإدارة المشروعات الصناعية . ومحك الاختبار الذى تجتازه هـذه الأجهزه فى الوقت الحالى هو كيفية تحقيق أهداف الإدارة فى قطاع الأعمال فى ظل القوانين واللوائح والتعليمات التى تحكم سير العمل داخل الوحدات الإدارية بالحكومة .

وليس التحول الذى طرأ على وظيفة وعمل الحكومة مقصورا على القطاع العام والأجهزة الحكومية المتصلة به . وإنما امتدت آثاره إلى الأجهزة الحكومية التقليدية . فالخدمات الزراعية على سبيل المثال قد تحركت خارج نطاقها التقليدى الذى كان مقصورا على فلاحة الأرض وجباية المحاصيل . والزراعة الحديثة فى مصر تعتمد على نطاق واسع من النشاط والخدمات . وقد أدى هذا

---

١ . يقول ميردال : « إذا كانت التنمية السريعة أمراً مرغوباً فيه فى المجتمعات ذات الدخل الضئيل والاقتصاد الزراعى الراكد والتى تلتزم خطة الاكتفاء الذاتى — على العكس من المجتمعات الصناعية المتقدمة — فإنه يلزم توجيه اهتمام متزايد فى المرحلة الأولى للتنمية إلى تحقيق توازن بين نمو مختلف الصناعات ، حتى يمكن أن يقابل انتاج السلع المختلفة الطلب المتزايد عليها ، فإن ترك التنمية الاقتصادية للقوى الطبيعية يعنى فى معظم الحالات استمرار الركود . أو تنمية بطيئة غير مرغوب فيها . إن الاقتصاد المتقدم يمكنه أن يحمى نفسه بطريقة أفضل لأن لديه قوة الدفع ، أما الاقتصاد المتخلف فيلزمه أولا الحصول على قوة الدفع هذه .
Gunner Myrda, An Inrternational Economy, (New York : Harper and Brothers, 1958) p . 202

التوسع إلى إنشاء عدد جديد من الإدارات والهيئات داخل وزارة الزراعة وخارجها تعمل في ميدان الزراعة والميادين المتصلة بها . وقد أثر هذا في العلاقة بين الإدارات والهيئات ، والعلاقه بين الرياسة والوحدات الميدانية ، وفي تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات والسلطة والمسئوليات المختلفة . كما أثر في عمليات التخطيط ، والتمويل ، والإجراءات المتبعة ، والاحتياجات من القوى العاملة .

ثانيا : التخطيط الاجتماعي :

كانت الأمم المتحدة في بداية عملها لمساعدة الدول النامية قد إتجهت إلى منح هذه الدول معونات إقتصادية . غير أنها بعد فترة التجربة اتضح لها عدم فاعلية مثل هذه المعونات نظرا للظروف والأحوال الاجتماعية التي تسير الحياة في تلك الدول . فانصرف اهتمام الأمم المتحدة إلى إمداد الدول النامية بالخبراء والمعونة الفنية . غير أن هذا الاتجاه كان قاصرا أيضاً . ذلك لأن المعونة الاقتصادية أو الفنية ليست وحدها بكافية لمواجهة مطالب ومشاكل مجتمع نامي . فإن علاج النواحي الاقتصادية — مع أهميته — لا تكون نتائجه مؤكدة إلا في ظل أوضاع اجتماعية تسمح بتحقيق أكبر قدر من الاستفادة الرشيده بالمكاسب المادية . وليس يفيد العامل أو الفلاح كثيرا أن يزداد دخله إذا لم يتطور فكره وشخصيته وسلوكه فينفق هذا الدخل أفضل إنفاق ممكن . من هنا كان الارتباط الوثيق بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعيـــة . فالأولى لا تحقق عائدها كاملا إلا إذا اقترنت بالثانية ، وهذه الأخيرة قد تسبب مختلف مظاهر الحبوط والقلق والصراع إذا لم تتمشى معها التنمية الاقتصادية جنبا إلى جنب .(١)

---

١ — قام يوجين بوسيك ببحث استعرض فيه العوامل المختلفة التي تتداخل في عملية التغيير المخطط في يوغوسلافيا. وقد تبين له أن عدم نجاح الخطة الخمسية الأولى في يوغوسلافيا بالدرجة التي كانت متوقعة لها (زيادة الدخل القومي ٨٥ ٪ في خمس سنوات) لا يرجـــع للأسباب الاقتصادية وحدها، ولكن لعوامل اجتماعية متعددة مقصودة. مما دعى إلى تعديل أسس التخطيط، وتغيير أسلوبه وطربقته في السنوات الخمس التالية : ويؤكد الكاتب في بحثه هـذا مدى اهمية العوامل الاجتماعية في الوصول إلى أهداف التنمية ، وكيف أن تغيير أسلوب الحيـاة ، وطريقة النظر للأمور ، وأسلوب فهمها ومواجهتها تؤثر كل التأثير في أهداف التخطيط .

Eugen Pusic, "The Interdependence Between Social and Economic Planniug, with Special Refrence to Yogoslavia," T. Ponsion, Social welfare, Policy (The Hague: Mouton and Co., 1962.). pp. 239—284.

وإذا كان التخطيط الاقتصادى أمراً يخضع للتقـــديرات المادية والأرقام والاحصاءات ، ويمـكن تدارك أخطائه خلال مراحل التنفيذ — فالتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية ، التى تهتم بتطوير المجتمع فى شتى الاتجـاهات بما يحقق الانسجام الاجتماعى والتقليل من الفوارق التى تفصل الطبقات الاجتماعية ، أكثر تعقيدا وتركيبا ونتائجه أبطأ وأقل تأكيدا . ذلك لأن هذا النوع من التخطيط يهتم ـ فيما يهتم به ـ بالأحوال الاجتماعية السائدة والأفـكار والقيم والتقاليد وأنماط السلوك المرعية . والمشاكل المرتبطة بهذه النواحى فى الحياة لا يمكن حلها بطريقة أو رياضية . لذلك نرى أن بعض محاولات التغيير الاجتماعى التى تمت دراساتها المبدئيه وتخطيطها فشلت فى تحقيق أهدافها لأنها لم تأخذ فى اعتبارها ـ فيما تناولته من دراسات — الأمور المتصلة بالقيم والعادات والأفـكار . من ذلك القرية التى يجهد المهندسون والمخططون أنفسهم لـكى يخرجوا تصميمها فى أفضل صورة ممكنة ، ثم يهجرها ساكنوها لأن تصميم ديارهم الجديدة لايتفق مع ما اكتسبوه من عـــادات ، أو ما توارثوه من قيم اجتماعية بقيت بالغة الأثر فى حيـاتهم . وهذه حقيقة هامة ، فبينما يمـكن الاستفادة من الخبراء الأجانب فى عمليه التخطيط الاقتصادى ، فإن فائدتهم محدودة خلال عمليات التنمية الاجتماعية .

ولـكى يحدث التخطيط آثاره ، ويكون حلا رشيدا وناجحا فى مواجهة المشاكل الاجتماعيــة الملحة ، عليــه بالضرورة أن يأخذ فى حسابه الأفـكار والمعتقدات والعوامل الحضارية والاجتماعية والاقتصادية التى تتصل بالمواطنين فى مجموعاتهم وفى مجمـوعهم . من هنا كانت عملية التخطيط الاجتماعى معقــدة فى ناحيتها الفنية والعلمية . وتتطلب جهازا حساسا وواعيا لظروف وأحوال التغيير الاجتماعى الحادث واتجاهه وسرعته ، وملما بالتجارب المماثلة وما صادفها من نجاح أو إخفاق ، وسريعا إلى ملاقاة الخطأ ، وتعديل الخطط بما يضمن تلاقيها فى النهاية عند الأهداف المرغوبة . وإلا فإن عملية التطور والتغيير قد تتعثر أو تأتى فى إتجاه غير مرغوب فيه ولا يتيسر تعديله أو تغييره بسهولة .

والتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية يرتبط إرتباطا وثيقا بالفلسفة الاجتماعية لكل بلد . ومن ثم فهو قد يختلف من مجتمع إلى آخر وفقا للعوامل والظروف التى تسوده ، ووفقا لمضمون الفلسفة الاجتماعية التى تتبناها الدولة . وهذه الحقيقة تجعل مفهوم التنمية الاجتماعية غير محدد تماما ، ومن ثم لا يمكن الاتفاق على تعريف واحد لها .

كذلك تختلف محاولات التغيير الاجتماعى من مجتمع إلى آخر . فبالنسبة روسيا نجد ألكس انكلز Alex Inkeles يقول .

« لدينا مزيج واضح من التغيير الاجتماعى المخطط والمقرر من السلطات العليا ، وهو يدار وينفذ بواسطة جماعة مهمتها ووظيفتها إحداث هذا التغيير . ويؤازر هذا السلطة والقوة السياسية التى فى حوزة نظام موحد تسيره أفكار مركزية . ويسير هذا التغيير بسرعة غير متوقعة ، ويمتد إلى كل ناحية من نواحى الحياة الاجتماعية »(1) .

هذا هو نمط التغيير الاجتماعى الذى تعرض له المجتمع الروسى . ويلاحظ انه بالرغم من الارادة والقدرة التى كانت تدفع عمليات التغيير ، فإن هناك بضعة نواح مما يتصل بالعلاقات والحياة الاجتماعية لم يكن فى وسع البلشفيين أن يغيروها مباشرة . بل إنهم فى الواقع قد تراجعوا أحيانا عن عزمهم أثناء محاولتهم ترميم الحياة فى مجتمعهم ، وتشييد كيان هذا المجتمع من جديد . هذه النواحى تشمل — فيما تضمنته — الاتجاهات العامة نحو السلطة ، والمفهوم الخاص للملكية الشخصية ، والعلاقات فى نطاق الأسرة وبنائها العائلى . مثل هذه الأمور تمثل جانبا من الحياة الروسية التى قاومت التغيير .

على أن عملية التغيير الاجتماعى فى مجتمعات أخرى كانت أكثر إتصالا بحياة الأفراد الخاصة مما كانت عليه فى روسيا . فمن خلال التجربة التى مرت بها

---

1. Alex Inkeles, "Social Change in Soviet Russia," ed., Morroe Berger and Others, Freedom and Control in Modern Society, (New York: Van Norstand, 1954), p. 244.

تركيا فى عهد كمال أتاتورك ، نلاحظ أن عملية التغيير الاجتماعى فى بعض مجالاتها كانت موجهة مباشرة إلى اعتبارات الحيـاة الشخصية أكثر مما كانت عليه فى روسيا . ومن ذلك نرى أن المساواة بين الرجل والمرأة فى المكانة ، والتعديل الذى أدخل على الزى ، والتغيير الذى لحق الحروف الأبجـدية ، والفصل بين القانون والسياسة وبين الدين ، وإضعاف سلطة رجال الدين ، وسياسة التعليم ... كل هذه الاتجاهات ربما أثرت فى الحياة التركية التقليدية المحافظة بما لم تفعله الثورة البلشفية فى الحياة الروسية التقليدية . ولا يمـكن أن نغفل أن تركيا بعـــد أتاتورك قد اضطرت للتقهقر فى بعض النواحى التى كان التغيـير الاجتماعى فيها يتحدى قيما وعقائد وأنمـاط سلوك ، وخاصة ما اتصل منها بالنواحى الدينية .

ومن ناحية أخرى نجد أن الثورة الـكمالية فى تركيا لم تعمل أسلحتها فى نواحى الحياه السياسية والاقتصادية بتركيا ، بقـــدر ما أعملته الثورة البلشفية فى روسيا .

وهكذا تنبئنا التجربتان الروسية والتركية بقصور التغيير الاجتماعى المخطط الذى يفرض على الشعب بأى طريقة . فإن بعض نواحى الحيـــاة لا يمكن التأثير فيهابطريقة مباشرة بواسطة الأداة الحـكومية ـ ويضمن لها الدوام . ولعل هذه الحقيقة هى التى دعت برجر إلى توقع تغيير إجتماعى أقل فى مصر بعد الثوره . وافتراضه هذاقائم على أساس أن البيروقراطية الحـكومية عندنا ـ وهى المسئولة عن إحداث التغيير ـ لا تتمتع بنفس الدرجة من إحـكام الرقابة ، أو الأفـكار والعقائد المحدده التى جاءت بها الثوره البلشفية . كما أنها لا تتصف بالقصد العنيف الذى حفز أتاتورك لإدخال مدنية سريعة على المجتمع فى تركيا[1] .

إلا أنه ـــ فى رأينا ـــ توجد أدلة كافية تعزز نجاح الجهود المبذولة فى إحداث

---

1. Morroe Berger, Military Eleit and Social Change; Egypt Since Napoleon, (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1960), p. 34.

التغيير الاجتماعى بالمجتمع المصرى . بعض هذه الأدلة ــ وربما أهمها ــ ظهر خلال عملية التطبيق الاشتراكى التى أخذت قوة اندفاعها ابتداء من سنة ١٩٦١ . وربما لو أتيح لبرجر اليوم أن يعيد ما كتبه سنة ١٩٦٠ لعدل عنه أو عدل فيه . ومن هذه الأدلة ما يأتى :

أولا : بدأت التجربة المصرية بعد أكثر من ربع قرن من بدء مثيلاتها فى روسيا وتركيا . وقد كانت هذه الفتره حافلة بالأحداث الهامة التى تركت آثارها فى حياة الشعوب . وأهمها الكساد والحرب العالمية الثانية . ونظراً للنتائج السيئة التى ترتبت على هذين الحادثين كانت هناك رغبة قوية لدى معظم شعوب العالم فى تطوير أحوالها وإصلاح أمورها . وإدراك الناس للأحوال السيئة التى وصلوا إليها ووجود فرص أفضل للاستمتاع ووسائل أفضل للحياة مما جعلهم يتطلعون إلى التغيير . وقد ساعدت ثورة الأمانى والتوقعات لدى الجماهير فى مصر على إحداث عملية التغيير الاجتماعى بها التى أخذتها الحكومة الثورية على عاتقها .

ثانياً : تبدو الرغبة عندنا فى تحقيق العدالة الاجتماعية واضحة كأحد المبادىء الهامة التى يرعاها التطبيق الاشتراكى . وقد اقتضى هذا توجيه قدر كبير من نشاط الدولة نحو الأمور المتصلة مباشرة بالمصالح الحيوية العامة للشعب فى الميدان الاجتماعى لإحداث تغييرات أساسية هيكلية فى المجتمع تضعه فى النهاية داخل الإطار الاشتراكى المستهدف . ونقصد بالتغييرات الهيكلية Structural Planning مجموعة الإجراءات والقرارات والقوانين التى تستهدف تغيير الهيكل الاجتماعى والاقتصادى فى المجتمع ، وخلق ظروف وأوضاع وعلاقات جديدة تحكم كلا من النظامين الاجتماعى والاقتصادى. وفى مقدمة التغييرات الهيكلية التى لجأت إليها الثوره :

١ — قوانين الإصلاح الزراعى .

٢ — إلغاء الرتب والألقاب المدنية .

٣ — قوانين التأمين الاجتماعى التى شملت الموظفين والعمال .

٤ — قوانين التمصير التى خلصت الاقتصاد المصرى من تحكم الاستعمار والطبقة الاقتصادية المستغلة ، وساعدت على ممارسة فئات إجتماعية تقدمية لنواحى النشاط الاقتصادى .

٥ — قوانين التأميم . وقيام القطاع العام بمسئولية إدارة أوجه النشاط الاقتصادى بما يكفل عودة الأرباح إلى الشعب فى مجموعه . وبقاء الاقتصاد القومى بعيداً عن الاحتكار والاستغلال .

٦ — قوانين الحد الأدنى للأجور وساعات العمل . وما تستهدفه من ضمان حقوق العمال ، وعدالة معاملتهم ، وإتاحه الفرصة لتحقيق العمالة الكاملة .

٧ — القوانين الخاصه بمشاركه العمال فى الإداره والأرباح ، وظهور فئات اجتماعيه جديده تمارس العملية الإدارية فى القطاع العام . وما يحققه هذا من ديموقراطية الإدارة والمشاركة فى المسئولية والشعور بالإنتماء .

٨ — قوانين الضرائب التصاعدية التى تستهدف تحقيق مساواة اجتماعية ، والمساهمة فى توجيه جزء من الدخل لتحقيق أهداف التنمية .

٩ — القوانين الخاصة بتنظيم علاقة ملاك العقارات بالمستأجرين .

ثالثاً : وإلى جانب هذا النوع من التخطيط الهيكلى ، قام التخطيط الوظيفى **Functional planning** الهادف إلى تغييرات فى نوع وحجم ومدى الوظائف التى تؤديها الدوله فى ميادين التعليم والصحة والشئون الاجتماعية والإسكان وغيرها . فامتدت هذه الخدمات إلى مناطق وفئات جديده من المواطنين ، وتنوعت وزاد حجمها . ولم تعد سياسة الدولة مقصورة عند حد تلافى الأخطار الاجتماعية التى قد تترتب على إهمال مثل هذه النواحى وإنما تبنت فلسفة جديدة مؤداها أن الخدمة العامة حق لكل مواطن ، تسعى إليه ولايسعى إليها[1] . ومن ثم عكفت الدولة على تنفيذ العديد من

١ . نذكر منها على سبيل المثال الخطة الخمسية الثانية لوزارة التربية والتعليم . وهى تستهدف محو الأمية ١٠٠ ٪ فى عام ١٩٧٠ .

البرامج — سواء بواسطة الحكومة المركزية أو المحليات ـ الهادفة إلى تحسين أحوال المواطنين وتحقيق العدالة الاجتماعية .

رابعاً : أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر — على عكس التجربتين الروسية والتركية — تتمشى مع المفاهيم والاعتقادات الدينية . فإلى جانب الرغبة فى الفصل بين الدين والسياسة، وتنقية الدين من الاتجاهات السياسية التى أدخلت عليه ، تتوفر رغبة أصيلة فى احترام الدين ووضعه فى مكانه الصحيح. وقد أوضح الميثاق أن أحد الضمانات التى مكنت من انجاز العمل العظيم الذى حققته مصر بالثورة الشاملة هو . . . « إيمان لا يتزعزع بالله وبرسله ورسالاته القدسية التى بعثها بالحق والهدى إلى الإنسان فى كل زمان ومكان . . . »[1]

خامسا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى تركيا كانت مستوحاه من الخارج . فقد كانت فلسفة كمال أتاتورك فى التغيير تمثل إيديولوجية أوربية أراد بها أن تصبح تركيا قطعة من أوربا . وبذلك حاول أن يفرض على البيئة التركية حضاره غريبة عنها . أما فى مصر فإن عملية التغيير الاجتماعى تتجه إلى البحث عما يناسبنا ، ونحن لانريد أن نقلد غيرنا وإنما نكون أنفسنا. ولذلك سوف يلزمنا مزيد من الوقت نستغرقه فى البحث والملاءمة والتجربة .

سادسا : أن عملية التغيير الاجتماعى — وخاصة بالمناطق الريفية — لا تأخذ مكانها قسرا أو جبرا . وهى كذلك لا تأتى عن طريق الحتف . ذلك لأن الاتجاه المعاصر يؤمن بأن تتم هذه العمليه وفقا لأحداث النظريات والأسس التعليمية . ومن ثم تنظم الجهود المختلفة بالدولة بطريقة يرتكز فيها التقدم أساسا على نشاط متبادل من الحكومة والأفراد . مع الاهتمام بتعليم أهل

---

١. مصلحة الاستعلامات ، الميثاق، (القاهرة: دار ومطابع الشعب، ١٩٦١) ، ص ١٠ .

الريف ، ومساعدتهم فى دراسة مشاكلهم وتفهمها، واكتساب المعرفة والخبره التى تساعدهم فى حلها .

والواقع أن وحدات الخدمات الحكومية المختلفة والمراكز الاجتماعية المنتشره بالريف ، أنما هى فى واقعها مراكز للتخطيط والرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والزراعية ، وهدفها مساعده الأهالى على تحسين أحوالهم فى شتى مجالات الحياه . وهكذا تنمى الحكومه لدى الجماهير الاتجاهات نحو مساعدة أنفسهم بأنفسهم .

سابعا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر يساندها عمليه تنمية الروح القومية ويتمثل هذا فى انتشار وسائل الاعلام ، والنمو المتزايد لمكانة المرأة فى المجتمع، وتشجيع حركة التصنيع ، والأهتمام بالبحث العلمى ، ورعايه النشىء والشباب ، وانعاش الحضارة المصرية العريقة . . وغيرها . فالذى يحدث فى الواقع إذا هو أن الحكومة انما تشجع النواحى التى تساعد على تنميه الاتجاهات وتطوير الأذواق والشعور بالزهو القوى ، مما لا يمكن إحداثه بالوسائل التشريعية أو الملزمة .

ثامنا : أن سعى الحكومة فى مصر لاحداث التغيير الاجتماعى يؤازه مشاركة القيادات الشعبيه الواعية . إذ أدى اهتمام الحكومة بالمحليات إلى ظهور قيادات محلية جديدة تساهم بإيجابية وفاعلية فى عمليات التغيير الاجتماعى. وتعتبر هذا القيادات المحلية عوامل جيدة التوصيل للمعلومات والأفكار والخطط بين الهيئات المحلية والمجالس الشعبية والحكومة وبين الأهالى وبالعكس .

ومع ذلك فإن تجربة التغيير الاجتماعى الحادثة فى مجتمعنا تتفق مع تلك التى مرت بها كل من روسيا وتركيا فى أن الذى باشر عمليات التغيير فى هذه التجارب كلها هو نظام حكومى ثورى قوى ، تركزت معظم السلطات فى قيادته .

ومن هنا نرى أن الصفة الأساسية للتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية وإحداث التغيير الاجتماعى المنشود ، هى أنه حكومى بطبيعته . وهذا يعنى أن التخطيط من أجل التنمية الاجتماعية عندنا يقوم به مجموعة من القادة فى الحكومة ، وينفذه ويباشره الجهاز البيروقراطى القائم .

مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ :

الذى يعنينا هنا من بين أنواع التخطيط المختلفة هو التخطيط القومى . والذى يشمل فى مضمونه أسلوبا وإجراءات معينة تمكننا من دراسة الموارد المتاحة فى المجتمع وتوجيه هذه الموارد ، وفقاً لطريقة مثلى ، نحو استخدامات معينة لتحقيق الأهداف القومية .

التخطيط القومى إذا وسيلة لتحقيق أهداف عامة . هذه الأهداف تحددها عادة القيادة السياسية بالدولة . ومن أمثالها مضاعفة الدخل القومى مرة كل عشر سنوات وتحقيق العمالة الكاملة . والأهداف العامة تتطلب تخطيطا مركزيا لتحقيقها . ومعنى هذا أن يوضع مشروع مركزى يوضح النماذج المختلفة للخطط التى يمكن بواسطتها تحقيق الأهداف . هذا المشروع يدرس ويناقش مع الأجهزه التنفيذية المعنية بالحكومة قبل أن يوضع فى تصميمه النهائى بواسطة جهاز التخطيط المركزى .

وهنا تبدو حقيقة جديرة بالإعتبار . وهى أن مشروع الخطة يتركب من حصيلة دراسة المقترحات المركزية للخطة ، أى التى يضعها الجهاز المركزى المسئول عن التخطيط القومى ، ومن المقترحات اللامركزية التى تقدمها الأجهزه التنفيذية بمختلف مستوياتها . وتتم هذه الدراسة فى كل من الجهاز المركزى للتخطيط ، والأجهزة التنفيذية المختلفة . وأحيانا فى لجان مشتركة من الجانبين . والغرض من هذا الإجراء تصميم الخطة بالصورة التى تحقق الأهداف العامة والتى يمكن فى نفس الوقت تنفيذها بطريقة عملية . وهذا يعنى أن التخطيط المركزى يأخذ بلامركزية الاقتراح ، أى أن هناك دورا للمستويات اللامركزية فى التقدم

بالمقترحات، وفى مناقشتها وإبداء رأيها باعتبارها عليمة بالموارد المتاحة فى النشاط الذى تمارسه ، ومشاكل التنفيذ التى قد تصادفها .[1]

ويمكن اجمال العوامل التى تدعو إلى مركزية التخطيط فيما يلى :

١ — أن التخطيط المركزى يتيح منهاجا متكاملا من الناحيتين العلمية والعملية لتحقيق الأهداف العامه .

٢ — التخطيط المركزى ضمان لإيجاد التوازن والتنسيق الضرورى بين خطط القطاعات المختلفه .

٣ — التخطيط المركزى يمكن من تصميم الخطط بالصورة التى تكفل تحقيق التوازن الجغرافى والتقريب الحضارى بين الريف والحضر .

٤ — التخطيط المركزى يمكن من مواجهة المشاكل العامة التى لاتدخل فى نطاق عمل قطاع أو جهاز معين، كالاستهلاك مثلا.[2]

وإلى جانب مبدأ مركزية التخطيط يقوم مبدأ آخر يقضى بلا مركزية التنفيذ. وهذا الأخير يلقى مسئولية تنفيذ الخطة القومية على القطاعات المختلفة كل فيما يخصه من إنتاج أو خدمات. بمعنى أن الخطة الشاملة تتحول إلى برامج عمل تفصيلية توزع على أساس تخصصى. وتصبح مهمة جهاز التخطيط المركزى عند هذا الحد متابعة مدى عمليات التنفيذ ثم تقييم الخطط فى النهاية .

البيروقراطية ومشاكل التخطيط :

إن العرض المتقدم يقودنا إلى حقيقه هامة جداً . وهى أن التخطيط القومى الشامل من صنع وتنفيذ البيروقراطية. والبيروقراطيون فى المستويات التنفيذية المتدرجة هم الذين يصممون الخطط من أجل تحقيق الأهداف العامة ، وهم الذين يتولون تنفيذها . ويترتب على هذا بالضرورة نتائج هامة .

---

١ . لبيب شقير ، « مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ » . (مؤتمر التنمية الإدارية الأول ، معهد الادارة العامة . المعهد القومى للادارة العليا. ١٩٦٣ . وثيقة الموضوع الثانى).

٢ . المرجع السابق ، ص ٩ — ١١

أولاً : أنه يوجد فى الوقت الحاضر إرتباط وثيق بين الإدارة والسياسه ، أو بين العملية الإدارية والعملية السياسية . وهذا يخرج بالنظرية التقليدية لفصل السلطات التى نادى بها مونتسكيو عن إطارها الضيق. والواقع أن الهيئات التشريعية قد زادت من إعتمادها على المنفذين باعتبارهم فنيين ومتخصصين فى رسم وتخطيط برامج السياسة العامة . وأصبحت الفكرة القائله بأن كل إدارى سياسى تمثل أمراً واقعاً فى مجتمعنا المعاصر .

ثانياً : أن كفاءة التخطيط لاتتوقف فقط على مدى كفاية أجهزة التخطيط المركزية فى عملها وإتقانها له ، وانما أيضاً على مدى إيمان المخططين بالأهداف التى يحاولون بالخطط تحقيقها .

ثالثاً : أن مدى تحقيق الخطط لأهدافها يتوقف على مدى كفاية الأجهزة التنفيذية التى يوكل إليها مهمة جعل الخطط حقيقة وواقعاً .

ولعل هذه الحقائق تقودنا إلى البحث فى المشاكل المتعلقه بعمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة . هذه المشاكل لخصها الكاتب فيما يلى [1] :

١ — لما كانت الخطه لا تحقق نفسها بنفسها ، فإن العامل الأساسى فى نجاحها هو الجهاز القائم على تنفيذها . وبالتالى فإنه لكى يتحقق النجاح فى ميدان التنمية القومية يجب أن نعنى ونهتم بتطوير الجهاز الحكومى الحالى الذى عليه تبعة تنفيذ خطط ومشروعات التنمية الطموحه [2] .

وحتى الآن لا يوجد ضمن إطار خطة التنمية القومية خطة محددة المعالم لتنمية وتطوير الجهاز الحكومى متمشية مع خطة التنمية القومية . وهذا يحملنا على التساؤل : كيف يمكن أن تتحقق مشروعات التنمية الطموحة بواسطة امكانيات الجهاز الحكومى الحالية .

٢ — نقص البيانات والاحصاءات والدراسات المتصلة بعمليات التخطيط. وعدم دقتها أو تنظيمها . مما يقلل فرص الاستفاده منها ويعرض عملية التخطيط لكثير من المخاطر .

---

١ . عبد الكريم درويش ، « ندوة حول مشاكل التخطيط والمتابعة » ، (مؤتمر التنمية الإدارية ؛ معهد الإدارة العامة ؛ المعهد القومى للادارة العليا ؛ ١٩٦٣) ، ص٣ — ٦ .

٢ . يلاحظ إن بعض الدول النامية ؛ وفى مقدمتها الهند ؛ تحرص على تضمين خطة التنمية القومية خطة لتنمية الجهاز الحكومى تسير جنبا إلى جنب مع الخطة الأولى .

٣ — ضروره تخطيط القوى العاملة بما يكفل توفير الأعداد الضرورية من الفنيين والمهنيين واالتخصصين الذين تتطلبهم خطط التنمية ومشروعاتها فى الحاضر والمستقبل .

٤ — مراعاة التنسيق بين المشروعات المختلفة والربط بينها فى صورة متكاملة بما يكفل الحد من الازدواج أو التداخل ، أو تعطيل بعض المشروعات أو الطاقات .

٥ — ضروره تدعيم نظام الاتصالات بين القاعدة الشعبية والأجهزة التنفيذية المتصلة بعملية التخطيط وجهاز التخطيط المركزى ، بما يكفل وصول المعلومات والبيانات والأمانى والرغبات إلى المخططين .

٦ — إتجاه أجهزة التنفيذ نحو بعض الإتجاهات البيروقراطية غير المستحبة . كالميل للتواكل فيما يتعلق بالإنفاق ، والإنتظار حتى نهاية السنة المالية ثم الدخول فى سباق لاستنفاذ الإعتمادات المالية . مما يترتب عليه خلق سوق سوداء وارتفاع الأسعار والارتباط على أشياء لم تكن أساساً فى الخطة . وكالنزعة لعدم التقيد بالخطة والدخول فى مشروعات غير مدرجة بها .

٧ — ضرورة وضع معايير للأداء وللكفاية الانتاجية حتى يمكن أن نحكم على الخطط ونقيمها . إن تقييم الخطة يقوم على أساس مدى فاعليتها وكفايتها فى تحقيق أهدافها ، وهذه لايمكن حسابها فى غياب المعايير الضرورية .

ويرى الدكتور لبيب شقير أنه يمكن حصر أهم المشكلات المتعلقة بوضع وتنفيذ ومتابعة خطة التنمية فيما يلى[1] :

---

١ . لبيب شقير ، المرجع السابق ، ص ١ — ٩ .

المشكلة الأولى : وتتصل بنقص الوعى التخطيطى . وهذا يتطلب :

(ا) أن نؤمن بالتخطيط وضرورته كصورة مثلى لتنظيم حياتنا الاقتصادية والاجتماعية .

(ب) أن نشكل سلوكنا ونعدله بما يتفق وهذا الإيمان فى كافة نواحى حياتنا كأفراد أو جماعات .

(حـ) أن يشعر كل منا أنه فى ظل التخطيط يتوقف إنتاج ونشاط الآخرين على ما ينتجه هو ، وأن أى تقصير فى نشـــاطه سيؤثر فى إنتاج الآخرين نتيجة للترابط بين الأنشطة المختلفة فى الخطة .

المشكلة الثانية : وتتصل بالبيانات ومدى شمولها ودقتها ، ومدى إمكان وصولها فى الوقت المناسب . وذلك بالنسبة لأهمية البيانات والإحصاءات الدقيقة المنظمة فى عملية التخطيط . والمسئول عن البيانات هى الأجهزة التنفيذية المختلفة وأجهزة القطاع العام .

المشكلة الثالثة : وتتصل بأجهزة التخطيط نفسها . فبعض الجهات ما زال ينقصها مكاتب للتخطيط والمتابعة . كذلك فإن الموظفين الذين يعمــلون بمكاتب التخطيط ينقصهم التدريب الكافى ، كما يلزم استقرارهم فى عملهم بالتخطيط .

المشكلة الرابعة : وتتناول تطوير الإدارة بالحكومة والقطاع العام بحيث تتلاءم مع مقتضيات التخطيط .

وكان مؤتمر التنمية الإدارية الذى عقد بدوراته الثلاثة خلال الفترة من ٩ نوفمبر إلى ١٩ ديسمبر ١٩٦٣، قد قدم عدة توصيات مفيدة تتعلق بالتخطيط القومى ، وما يتصل به من تخطيط القوى العاملة ، وتخطيط التعليم ، وسياسة التمويل ومشاكل الميزانية ، وما إليها . وقد أجمعت هذه التوصيات — التي تعبر

فى نفس الوقت عن مشاكل متصلة بالتخطيط — على ضرورة الاستفادة من التجارب التى أسفر عنها تطبيق الخطة الخمسية الأولى ، وبذل العناية لتحقيق التنسيق الفعال بين الخطط المختلفة ، وزيادة الاهتمام بالبيانات والاحصاءات اللازمة لتحضير الخطة على أسس سليمة، وتوجيه سياسة التعليم بما يتمشى مع متطلبات خطة التنمية ، والاهتمام بالتدريب فى كافة المستويات ، ورفع الكفايه الانتاجيه[1] .

* * *

والخلاصة أن التخطيط فى وقتنا الحاضر من عمل الحكومة باعتباره الوسيلة الفعالة لمواجهه المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الملحه . مثل هذه المشاكل التى لم تحل قبل الثورة لغياب التخطيط القومى الواعى ، أصبحت الآن تنال حقها من الفحص والدراسه العميقة . وفى المرحلة القادمة تنتظر الحكومة مهام أكثر طموحاً وأشد تحدياً، وتتطلب خططاً أكثر واقعية وأكثر مرونة بحيث تمكن من التحرك فى الاتجاه المناسب كلما تغيرت الظروف .

وكما أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية يصعب مواجهتها بدون التخطيط المنسق ، كذلك الحال بالنسبة للنواحى الإدارية ، حيث تبدو الحاجة ملحة إلى ضرورة إعداد خطة إدارية شاملة ، متمشية مع خطة التنمية ، ومع نتائج هذه الخطة المتوقعة . على أن تكون الخطة الإدارية ذات برامج متنوعة تسمح بتغطية جميع أبعاد المشكلة الإدارية ، والتحرك فى كل الاتجاهات لملاقاتها . وهنا تكون الدروس المستفادة من الخطة الخمسية الأولى ذات فائدة محققة .

---

١ ــ انظر . توصيات مؤتمر التنمية الإدارية بدوراته الثلاثة . (مؤتمر التنمية الادارية. معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا ؛ ١٩ ديسمبر ١٩٦٣) .

الفصل الرابع

دور القيادة الإدارية

« إن المهمة الأساسية التى يجب أن نضعها نصب عيوننا فى المرحلة القادمة هى أن نمهد الطريق لجيل جديد يقود الثورة فى جميع مجالاتها السياسية والاقتصادية والفكرية » (١)

جمال عبد الناصر

إن عملية التخلص من الماضى تولد فى نفس الوقت إتجاهات معينه لدى الجماهير. هذه الإتجاهات تجعل الجماهير أكثر إستعداداً لقبول دور القادة الذين يساعدون على النهوض بالمجتمع ودفعه إلى الأمام، وتخليصه من مظاهر السيطرة والتحكم التقليدية . لذلك نجد أن العائلات التى كانت مسيطرة عن طريق الإقطاع ورأس المال ، والطبقه الأرستقراطية التى كانت ملتفة حول نفسها ، قد فقدوا سلطتهم التقليدية. وبينما أخذت الإتجاهات القديمه نحو إحترام السلطة التقليدية فى الذبول، فتحت الثورة الطريق أمام إتجاهات جديدة ، حيث تجد عادات الطاعة التقليدية نفسها حرة طليقة باحثة عن إرتباط جديد.هذا الإرتباط يتحقق وثيقاً مع القيادات الجديدة التحرريه فى المجتمع .

وفى الواقع أن أهم سمات الحياة السياسية المعاصرة فى مصر هو ظهور القيادة السياسية الملهمة . فقد ظهر جمال عبد الناصر على صفحه الحياة المصرية كقائد ملهم سعى إلى تحقيق الوحدة القومية والتنمية الشاملة، إلى جانب إرتباطه بالمبادىء

(١) جمال عبد الناصر : خطاب أمام مجلس الأمة بمناسبة قبول الترشيح لرياسه الجمهورية ، ١٩٦٥

الديموقراطية والإشتراكية . وفى مقابل هذه الإتجاهات القوية ، نجد أن أعظم ما حققته القيادة السياسية الجديدة هو تعبئة الشعب خلف مجموعة جديدة من القيم ، وتنمية شعور قوى لديه بالوحدة والتكامل القومى ، وكلاهما ضرورى لعمل الدولة فى عهدها الجديد . وامتازت القيادة السياسية الجديدة بأنها لا تمثل مصالح أى فئة أو طائفة بعينها بقدر ما تعبر عن مجموع الأمانى والأهداف القومية. وقد استثمرت السنوات التى مرت منـذ قيام الثورة فوضعت أهدافاً جديدة ، وأغراضاً قومية جديدة ، وإيديولوجية إشتراكية جديدة .

وهكذا نرى القومية مرتكزة على دعائم الإصلاح والتطوير والنهضة . ويوماً بعد يوم يتأكد الإتجاه نحو تحقيق تساوى الفرص ، والحياة الديموقراطية وتوفير مجتمع الـكفاية والعدل . وفى نفس الوقت يتجدد الزهو لدى الجميع بالتطلع إلى تاريخهم المجيـد . هذا الزهو بالتأكيد هو دليل شعور أصيل بالبعث ، إلى جانب مشاعر الأمل بعد تخليص البلاد من مختلف أنواع السيطرة التى فرضت عليها زمناً طويلا . وهذا يسلمنا بالضرورة إلى حقيقة هامة مؤداها : أن إثارة المشاعر القومية ضرورة لازمة للتقدم الاجتماعى والاقتصادى . فإذا كان التقدم هو الهدف ، فإن بعث هذه المشاعر يصبح فى مقدمة واجبات القادة من أجل تحقيق الهدف .

دور القـادة :

يقول يوجين بلاك :

« فى التاريخ عدد محدود من القادة — إن وجـد — أتيح لهم أن يواجهوا مسئوليات أكثر طموحاً أو مهاماً كانت نتائجها غير مؤكدة كالتى تواجه الدول النامية اليوم . ذلك لأن الحـكومات فى هذه الدول هى العامل الأول فى إحداث التغيير الاجتماعى فى مجتمعات تتميز بوجود أعداد كبيرة من سكانها يقاومون هذا التغيير . والحـكومات فى إلتزاماتها بهذا الدور لاتؤديه لاعتبارات مذهبية ، بقدر إحساسها بأن لديها حاجة ملحه لذلك . والواقع أن السياسيين والإداريين فى تلك

الدول هم القادة والحكام ، ولهم السبق فى محاولة تطويع تقاليد عفا عليها الزمن لمتطلبات الحياة الاقتصادية الحديثة »[١] .

وحقيقة الموقف فى مصر تتلخص فى أن العبء الأكبر فى بعث حركة التنمية والتقدم والإصلاح يقع أساساً على عاتق القادة فى شتى المستويات . وليس هذا وضع فريد يختص به مجتمعنا دون سواه من المجتمعات التى تمر بمثل ظروفنا . وليس معناه أن شعبنا ذو طبيعة خاصة لا يتفق معه فيها غيره من شعوب العالم . فكثير من الدول النامية تشاركنا نفس الموقف وإن كانت المشاركة تختلف بدرجات متفاوتة .

وقد جاء فى تقرير الأمم المتحدة عن المساعدات الفنية التى تقدمها للدول النامية، أن أعظم الدروس المستفادة هو أنه حتى فى ظل توفر الحماس المحلى فى المستويات المسئولة ، فإن النجاح الحقيقى إنما يتوقف على مدى التأييد العاجل المستمر من القيادات السياسية العليا بالحكومة . ففى البلاد التى كان فيها رئيس الوزراء وزملاؤه من الوزراء والقادة فى قمة السلطة السياسية والإدارية شغوفين بإجراء الإصلاحات الإدارية ويقومون بها فعلا ، كانت برامج المساعدات الفنية تؤتى أطيب ثمارها . وحينما يختفى مثل هذا الحماس والشغف لدى القادة ، فإن أعظم الجهود تصبح محدودة الجدوى [٢] .

وهكذا نجد أن معدن القيادة، وحماسها وطبيعتها الدناميكية، فى مقدمة العوامل التى تقرر إمكان نجاح سياسة الحكومة فى ميادين التنمية والإنتاج والخدمات المختلفة . وهى ضرورية لتخطيط وتنفيذ ورقابة مشاريع التصنيع والتعمير . وقد أثبتت كثير من القيادات خلال عملية بناء القوى الوطنية وتطبيق

---

1. Eugene Black, The Diplomacy of Economic Development, (Cambridge, Messachussetts: Harvard University press, 1960), p. 12.

2. United Nations, Techmical Assistance Activities of the United Nations, (Econmic and Social Council, E/ 3366, 1960), p, 50

الأشتراكية أنها قادرة على حفز الأجهزة الحكومية ، وجماهير الشعب ، للعمل من أجل تحقيق الأهداف الكبرى الجديدة . وفى الواقع أن أهم ما أمكن إنجازه وأعظم ماحققته ثورتنا ، يرجع فضله إلى الجهدالمشترك للقادة السياسيين والإداريين على السواء .

ومن ثم فإن حاجتنا إلى التعليم ، وإلى العلاج ، وإلى المال ، وإلى الصناعة ، وغيرها ، ليست وحدها العقبة التى تقف فى طريق تقدم ورخاء بلدنا . فإن الحاجة إلى القيادة الإدارية لاتقل أهمية عن كل ما تقدم . بل إنها تأتى فى المقدمة متى أخذنا فى اعتبارنا كيف يمكن أن نتوصل إلى نوع ومستوى القرارات التى تساعدنا فى تحقيق مجتمع الكفاية والعدل . وكيف يمكن تنفيذها بكفاية . فما لاشك فيه أن نمط القيادة فى المجتمع يؤثر إلى حد كبير فى طريقة رد فعله للتحديات ، ومعالجة الأمور ، وحل المشاكل .

ويبدو المستقبل مليىء بالمزيد من التحديات التى تنتظر القادة فى شتى ميادين الإدارة فتمتحن قدراتهم وتختبر استعداداتهم . وهكذا يبدو دورهم متزايداً وأعظم أثراً فى حياة ومستقبل الملايين من المواطنين . والأهمية الكبرى التى تعلقها الدولة على القادة فى هذه المرحلة مبعثها أن نطاق العمل الحكومى خلال الستينيات قد أتسع بدرجة غير مألوفة ، ولم تكن متوقعة فى يوم من الأيام ، وأن المرحلة القادمة ليست أستمراراً للمرحلة السابقة ، وإنما هى مليئة بتحديات جديده يفرضها الواقع ، وتمليها أهدافأ كثر طموحاً وأبعد أثرا فى حياةالمواطنين. والأهداف والسياسة العامة للدولة ، تأخذ وزنها وواقعها ، ويتبلور كيانها حقيقة مؤكدة نتيجة عمل القاده والمنفذين فى قطاعات الاداره المختلفة .

من الطبيعى إذا أن يتناسب الدور الذى يؤديه القادة الإداريون تناسباً طردياً مع طبيعة المرحلة التى نقطعها . هذا الدور قد دخل عليه فى السنوات الأخيرة مسئوليات جديدة وأنواع مختلفة من النشاط لم تكن مألوفة تتصل بنواحى فنية وعلمية معقدة ، مثل التخطيط ، والتصنيع ، والإصلاح الزراعى ، وإدارة أنواع

النشاط المختلفة بالقطاع العام ، واكتشاف الثروات المعدنية ، وإعادة توزيع الثروة الاقتصادية ، وإقامة السدود ، والبحث العلمى وما إليها . ومن ثم أصبح السعى للتغلب على أنواع التخلف الحضارى والاجتماعى والاقتصادى هو سعى العلماء والفنيين والمتخصصين .

ومن ناحية أخرى ، فإن الاداريين خلال مرحلة التطبيق الاشتراكى لا يمكن أن يقفوا محايدين بالنسبة للأهداف السياسيه والاجتماعيه والاقتصادية التى نتوخاها. فهم لا يمكن أن يكونوا محايدين أزاء مجريات الحوادث وطبيعه الأمور والأتجاهات والأمانى السائدة فى المجتمع .

وسعيهم لتحقيق الأهداف يمثل عقداً مبرماً بين القيادة السياسية والقيادة الادارية . ولاشك فى أنه لا مكان التنفيد بطريقة مثلى، ولكى تفى القيادة الإدارية بالتزاماتها على أفضل وجه يتعين تحقيق فهم تام للفلسفة والمفاهيم الأساسية التى تحكم العمل التنفيذى وتقود خطاه . هذه الفلسفة والمفاهيم تتطلب ضرورة توفر الحاسة السياسية لدى القادة الإداريين ، بمعنى تمشى سياسة التنفيذ مع السياسة الإشتراكية ، ومراعاة الصالح العام فى آلاف القرارات التى يتخذونها ، وإقامة علاقات عامة طيبة مع الشعب .

أن مرحلة الإنطلاق تتطلب جيلا من القادة المنطلقين، الذين يعملون فى دأب لتطوير الادارة . ولجعل غدها أفضل من يومها . . جيل يعيش فى تحدى دائم للأوضاع الادارية السائدة ولا يتواءم معها . جيل يؤمن بالمحاولة المستمرة لتقدم الادارة ولترشيد عملياتها، مدفوع بالرغبة فى المبادأة والخلق والابتكار . وهنا تبدو أهمية دور القادة كموصلين للافكار والتجارب الجديدة إلى منظماتهم ، وفى إشاعة الحيوية الذهنية فيمن يتعاملون معهم، وفى السعى الدائب نحو تطوير الأحوال وبعث الثورة الادارية فى نطاق عملهم من أجل تحقيق كفاية الادارة واقتصادها وسرعتها.

والقيادة لا تعمل فى فراغ ، وإنما فى إطار الأهداف العامة والاتجاهات السائدة بالدولة . ولما كان التطبيق الاشتراكى قد حدد مكان الإدارة من الشعب وعرفها بأنها جهاز خادم له ، وأن الشعب صاحب السيادة . كان لزاما أن يعمل القادة الاداريون كقاده للتغيير الإدارى ، فينشطوا لتخليص بيئة اره ا الادمن

الاتجاهات والتقاليد وأنماط السلوك البالية ، حتى يتسنى لها أن تقطع المسافة بين الأهداف التى تعلقت بها الجماهير وبين الواقع دون مخاطر إصابة نهضتنا بأى نوع من أنواع التخلف .

ولا يعفى القائد الإدارى من المسئولية هنا أن إلى جانبه أجهزة أستشارية متخصصة مزودة بالأخصائيين والفنيين الذين يدرسون المشاكل العميقة ويقدمون توصياتهم لصددها ويقترحون البدائل التى يمكن الاختيار من بينها . ذلك لأن مسئولية إتخاذ القرار تقع فى المقام الأول على عاتق القائد الإدارى . ومن ثم يتعين أختيار القادة الذى يمكنهم اتخاذ أفضل القرارات وأرشدها تحت أسوأ الظروف .

ومن ناحية أخرى تبدو أهمية توفير التنسيق المثمر بين الوحدات المختلفة . فكلما أصبحت طبيعة العملية الإدارية ودناميكياتها أكثر تخصصاً ، ومكوناتها أكثر تداخلاً وارتباطاً ، وتتدخل فيها كثير من المتغيرات . . . كلما أصبح الفشل فى توفير التنسيق الفعال كارثة محققة . والقادة الإداريون الذى فى استطاعتهم تحقيق هذا المستوى غير العادى من التنسيق بالمنظمات الإداريه المعقدة هم فى الواقع سلعة نادرة .

قيادة التنمية:

الإدارة بالمجتمعات التى تستهدف تنمية قومية تصاعدية تختلف فى بعض جوانبها الهامة عنها فى المجتمعات المتقدمة والمجتمعات المتخلفة. فبالنسبة للدول النامية توجد عدة اعتبارات تضفى على الإدارة العامة بها أهمية خاصة . وفى مقدمة هذه الاعتبارات ما يأتى :

١ — أن النجاح أو الفشل فى إدارة التنمية يرتبط به إلى حد كبير النجاح أو الفشل فى تحقيق الأهداف العامة للدولة . ومن ثم فإن نتائج العمل الحكومى فى المجتمعات النامية لا تتصل بسمعة المنظمة أو الجهاز الحكومى وحده ، وإنما يمتد أثرها إلى النظام القائم بأسره .

٢ — أن خطط ومشروعات التنمية الاقتصادية والإجتماعية ترتبط ببعضها البعض ارتباطاً وثيقاً . وأى إخفاق أو توقف فى إحداها يؤثر بالضرورة على غيرها وقد يعرقل خطة التنمية ، أو يعوقها عن تحقيق أهدافها وفقاً للبرنامج الزمنى المحدد .

٣ — أن إدارة التنمية تقوم بتنفيذ مشروعات حجم الإنفاق فيها ضخم ، وقد يصل فى بعض الأحيان إلى عشرات الملايين من الجنيهات . ولذلك فإن الخسائر التى قد تترتب على سوء الإدارة أو فشلها تكون فادحة .

٤ — وبالنسبة للجمهورية العربية المتحدة بالذات يتوفر أعتبار آخر هام . وهوأن الدول الأخرى بآسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية . ترقب عن كثب مجهوداتنا ، وتجاربنا ، وفرص النجاح أو الإخفاق التى تصادفنا خلال مرحلة التنمية . والنتائج الناجحة التى نحصل عليها تفيد كثيراً فى تعزيز إيمان هذه الدول بإمكان تطوير أحوالها فى نفس الاتجاه ، وتنفيذ خطط التنمية القومية لديها ، وتحقيق أهدافها .

وهذه الأعتبارات تجعل عمل القادة الإداريين بالمجتمعات النامية ذا طبيعة خاصة ، ويتطلب مهارات واستعدادات فائقة . وهذا يعنى — فى رأينا — أن إدارة التنمية يكون لها اهتمامات معينة تختلف عن الإدارة فى الظروف العادية . فإدارة التنمية تتطلب التركيز الكامل على تحقيق الأهداف . بمعنى أن ينصرف إهتمامها الغاية لا الوسيلة . ولإيضاح هذه النقطة ، يلاحظ أن إدارة التنمية لاتصرف جهودها فى الجرى وراء الأبحاث المتعلقة بالرقابة أو الحسابات أو المستخدمين أو ما إليها — وهى العمليات الداخلية للادارة — وإنما تكرس كل الجهود من أجل تحقيق الهدف . فى الإهتمام بتفاصيل العمليات الداخلية للادارة خلال مرحلة التنمية حرصاً على المال ، أو تنفيذاً حرفياً للوائح والتعليمات أو ما إليها ، قد يؤدى إلى إعادة جهود التنمية ، وربما إلى شلل العملية الإدارية وتجمدها .

والإهتمام بالحصول على النتائج ، دون ضياع الجهود أو تشتيتها أو عرقلتها فى بحث ودراسة الوسائل ، يجعل القادة الإداريين خلال عمليات التنمية يقبلون جميع المخاطر المتصلة بالعملية الإدارية . هذه المخاطر قد تتعلق بعدم التقيد بحرفية القوانين واللوائح ، أو بالتنظيم القائم ، أو بالمسائل المالية ، أو بالسرعة التى تسير بها عملية التنمية . فإلى جانب تحقيق الهدف تصبح مثل هذه المخاطرمتغيرات مقبولة بحكم ظروف العمل . ومن الأمثلة البارزة فى هذا النوع من الإدارة قيادة هيئه قناة السويس ، ومشروع السد العالي . فى هاتين المنظمتين كان مجهود

القيادة كله موجهاً نحو تحقيق الهدف . ومن ثم نسقت كل الخطط ، وعبئت مختلف الإمكانيات ، وكرست جميع الجهود .

ومهمة قيادة التنمية ترتبط بمدى كفاية القائد وحماسه وقدرته على أن يبعث الحياة والحركة فى منظمته . ومدى أستعداده لأن يقود إلى الأمام فى اتجاه الأهداف ، مؤمناً بمبدأ حرية الاختيار لا المصير المحتوم . ذلك لأن قيادة التنمية ليست مهمتها الحفاظ على التراث القديم ، وإنما الثورة عليه وتغييره من جذوره .

واختيار القادة الإداريين لتولى مسئولية وأعباء التنميه خلال المرحلة القادمة أمر على جانب كبيرمن الأهميه . وذلك بالنسبه لضخامة المشروعات التى توكل إليهم ويسألون عنها، المبالغ الطائلة التى تتكلفها ، وبالنسبه لعائد هذه المشروعات وأثره فى حياة الملايين . وهذا يتطلب التركيز على مسئوليات فردية محددة ، للحصول على نتائج بذاتها فى فترات زمنية معينة ، بما يتمشى مع السياسة العامة والخطة الموضوعة بهذا لا يكون المطلوب من القائد مجرد دفع العمل وإنجازه ، وإنما الاستعداد الكامل أيضاً لتحمل مسئوليته . وتحديد المسئوليات ، وتحديد النتائج المرغوب عليها يمثل عقداً مبرما بين القيادة السياسية والقيادة الإدارية . وهنا يكون معيار التقييم الانجازات التى تتم ، ومستوى أدائها ، وما تكلفته من أموال ، والسرعة التى تمت بها .

ولما كان القائد هو الذى يصنع عمله ، وبالتالى لاتوجد معايير أداء يلتزم بها ، فالعمل من أجل التنميه يتطلب من القادة أن يكونوا معبئين باليقين فى جدوى مايفعلون ومستعدين لمواجهة المشاكل وحلها لاالتهرب منها [1] . والأشخاص الذين يتجنبون المشاكل الكبيرة لايتعرضون للتجارب العظيمة ، ويضيعون على أنفسهم

---

١ . محمد توفيق رمزى ، « الاتجاهات الحديثة فى القيادة الإدارية وأثرها فى الاصلاح الإدارى » (القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية ، الدورة الثانية ، معهد الإدارة العامة ؛ المعهد القومى للادارة العليا؛ وثيقة (١٤) ٦ / ١ ، ١٩٦٣) .

وعلى المنظمات التى يعملون بها فرصاً ثمينه . كذلك فالقائد مطالب باتخاذ القرارات على مستواه ، وتعويض السلطات اللازمة لمرؤسيه ومراقبة طريقتهم فى تصريفها

وبجانب التركيز على الأهداف ، وتحديد مسئوليات فردية واضحة ويلزم أن يكون القائدمسئولا عن مستوى الكفاية فى جهازه . ولا يعفيه من هذه المسئولية إهتمامه بالسياسة العامة ، أو إنشغاله فى التخطيط ، أو امتصاص وقته فى اللجان أو جمود التشريعات ، أو كونه مرؤساً لآخرين ، ولا حتى ضغط العمل وضيق الوقت . فهذه كلها مشاكل القيادة فى أى زمان ومكان. والقائد الناجح هو الذى يصل إلى المعدلالسعيد لإنجاز كل مالديه من أعمال بكفاية لا على حساب بعضها البعض . ومسئوليه القائد تمتد إلى مدى استخدام كافة الوسائل والطرق التى تؤدى إلى تحقيق مستوى الكفاية المناسب فى إدارته . وليست قاصرة على مجرد أعمال الرقابة ، أو مراجعه التقارير الدورية . وهى مسئولية مستمرة ، هدفها استمرار سير الجهاز نحو غايته وأهدافه فى كل وقت .

الإدارة والسياسة :

اعتمدت مصر منذ قيام الثورة على الأداة التنفيذيه أكثر من اعتمادها على الهيئات التشريعية من حيث القياده الفعالة لأمورها . وقد امتازت مراحل الثورة الأولى بقيادات شابة متحمسه ثورية . وعلى مايبدو كان سن الرئيس جمال عبد الناصر عاملا هاماً فى هذا الصدد،فمعظم الوزراء والقاده بالمراكز الهامه بالدولة خلال تلك الفتره كانوا فى سن مقاربه لسنه .[1]

---

١ . تبدو العلاقة وثيقة بين سن القادة فى الحكومة وسن رئيس الحكومة فى الهند وقت رياسة السيد حواهر لال نهرو للحكومة. فقد أثبتت الدراسة التى قام بها جريمز أن غالبية أعمار القادة فى المجال السياسى والتنفيذى بالهند كانت تتفق وسن نهرو، الذى كان رئيساً للوزراء ورئيس حزب الكونجرس صاحب الأغلبية وقتئذ .

Paul Grimes, " Dimand for Yonger Officials; A Psoblem foı Nehro Party," The New York, Times (July, 15, 1961).

وثمه خاصه أخرى تميز بها هؤلاء القادة الجدد ، وهى أنهم يمثلون الشعب . فهم من أبناء الطبقتين المتوسطة والكادحة . وقد كان واضحاً بعد قيام الثوره أن زمام الأمور قد انتقل إلى أيدى أصحاب المصالح الحقيقية الممثلين لجماهير الشعب . وحتى فى القطاع العام ظهرت فئه جديدة من المديرين والقادة يختلفون تماما عمن سبقوهم من الرأسماليين والاقطاعيين الذين إحتكروا قطاع الأعمال . ومن ناحيه أخرى ارتقت قيادات العمال إلى كراسى الاداره فى هذا القطاع ، اشراكا لهـا فى المسئولية واشراكاً لها فى الحقوق ، وتمكيننا لجميع الطوائف من ممارسة القيادة فى ديمقراطية واقعية .

ويذكر الدكتور فؤاد شريف أن البيانات المتوفرة عن مجتمع المديرين الاشتراكيين تدل على ما يأتى :

١ — أن غالبيتهم من أفراد الطبقة المتوسطة التى خرجت من صفوف الفلاحين والعمال تبعاً لتزايد فرص التعليم ، وبحكم الانتقال الرأسمالى الذى يوفره التعليم ، ويظهر ذلك من ضآلة النسبة التى مستها القوانين الاشتراكيه .

٢ — أن غالبيتهم بدأوا حياتهم العملية بحكم التأهيل العلمى الذى حصلت عليه والخبرات العمليه التى اكتسبتها بعد التخرج لمدد تتراوح بين ١٥ و ٢٠ سنه . ويدل هذا بوضوح على ضآلة نسبة الذين تقدموا إلى المراكز القيادية بحكم إمتيازات طبقية أو نتيجة لارتباط بالمصالح الرأسماليه.

٣ — أن النسبة الغالبيه منهم اكتسبت خبراتها العلميه فى الأجهزه الحكوميه والقوات المسلحه ، أو بدأت فى الوظائف الفنيه الدنيا فى الشركات الأجنبية أو المصرية ، ثم تدرجت منها إلى وظائف الادارة الوسطى فالعليا [١] .

---

١. فؤاد شريف، «القيادة الجديدة وكيف نؤمنها من الانحراف» ؛ (القاهرة : مؤتمر التنمية الإدارية ؛ الدورة الثالثة ؛ معهد الادارة العامة والمعهد القومي للادارة العليا ، وثيقة (٢٦) ٦ / ٩ ؛ ١٩٦٣)

وتبدو هذه النتائج منطقية وطبيعية . فالجهاز الإدارى يعبر دائما عن نمط القيادة والسلطة فى التنظيم الاجتماعى بالدولة . ومن المتوقع أن يكون هذا التعبير أكثر وضوحا فى أحوال الثورات والتغيير المتطرف الذى يقضى على الفئات الرجعية والاستغلالية ويحل محلها فئات تقدمية جديدةوهكذا استقدمت الثورة وجوها جديدة لتتحمل مسئولية العمل الوطنى . وأصبح عمل هؤلاء القيادة هو المعيار الذى تقومالجماهير بموجبه مدى الدفع الثورى ، ومدىفاعليه الجهاز الإدارى فى تحقيق الأهداف الجديدة .

وبالرغم من قيام مجلس الأمه ، وممارسته لمهامه التى نص عليها الدستور ، فإن مستقبل البلاد يبدو حتى الآن معتمدا فى المقام الأول على معدن القيادة السياسيه والتنفيذيه التى تتاح لها . ففى مراحل التنميه الأولى يكون من مهام الساطه التنفيذيه الرئيسيه أن تأخذ على عاتقها الدور القيادى فى تغيير المجتمع ومواجهه التحديات ومقاومه عوامل التخلف الموروثه . وفى الواقع يصبح عمل القادة التنفيذيين والإداريين خلال هذه المراحل ليس مجرد الإدارة أو التنفيذ وإنما إحداث النهضه الشاملة المستهدفه .

حقيقه أن القادة السياسيين والمشرعين هم الذين يقررون السياسة ويراقبون تنفيذها ، والقادة التنفيذيون يعملون تحت إشرافهم . ولكن الواقع أيضا هو أن الفريق الأول لا يستطيع مباشرة مهامة بكفاية دون مساندة وتعاون القادة التنفيذيين ، الذين عن طريق إلمامهم بالحقائق وسير الأمور وتعرفهم على المشاكل وأسرار العمل ، يصبحون مستشارين لا غنى عنهم بجانب رجال السياسة . ويبدو الإتجاه واضحا نحو توفير جو من الفهم المتبادل والمشاركة الواعيه بين المشرعين والمنفذين فى الجمهوريه العربيه المتحدة . مع تجنب المتطرفين من الجانبين ، والاهتمام بتطوير الجهاز التنفيذى بالصورة التى تؤكد حرص الحكومة على مصالح الجماهير ورعايتها لشئونها .

وكان من نتائج التطبيق الاشتراكي أن إتجهت الدولة نحو الأخذ بمبدأ القيادة الجماعيه ، أو بمعنى أصح ديموقراطيه القيادة واتخاذ القرارات . وتطبيق هذا المبدأ يعطى العاملين فى المنظمات المختلفه حق الاشتراك فى إدارتها والمساهمه فى اتخاذ القرارات التى تتصل بسير العمل بها .

ويترتب على المشاركه فى إتخاذ القرارات نتائج على درجه كبيرة من الأهميه بالنسبه للعمل وبالنسبه للعاملين بالمنظمه نذكر منها .

١ — الاشتراك فى الإداره حافز هام لزياده الانتاج .

٢ — هذا الاشتراك هو إعتراف بوجود الآخرين وأهميتهم .،وبالدور الذى يؤدونه فى المنظمة .

٣ — المساهمه فى اتخاذ القرارات تؤدى إلى وقوف العاملين بالمنظمة على الأهداف التى تتوخى الادارة تحقيقها ، وعلى مقاصدها .

٤ — المساهمه فى إتخاذ القرارات يترتب عليها المسئولية عن نتائجها . فكأن هذه العملية الديموقراطية فيها أيضا تنميه للشعور بالمسئولية القوميـــة والاجتماعية لدى العاملين .

٥ — المساهمه فى إتخاذ القرارات تولد الاستعداد لتقبل القرارات الجديدة، والرغبة فى تنفيذها لدى جميع المستويات.

٦ — وأخيرا فإن هذه المساهمة تعبر عن ديموقراطية الادارة ، وتؤدى إلى نقل الرغبـات والمطالب والمشاكل بطريقة صحية ومنظمة إلى المسئولين عن الإدارة .

إن الاتجاه نحو تنقيه جو السياسة والادارة فى مصر من العناصر الرجعية والاستغلاليه ، وتمكين العناصر القومية والثورية من تولى المناصب القياديه فى المجالين السياسي والإداري ، قد أدي إلى تـكامل العمليتين السياسية والإدا

والربط المحكم بينها ، بما يضمن تحقيق الأهداف والأغراض القومية فى كفاية وديموقراطية . وهذا الاتجاه نحو تكامل العمليتين السياسية والإدارية يبدو فى الوقت الحاضر كنمط سائد للعمل فى كثير من الدول ، حتى فى أشدها مناداة بالمبادىء الديموقراطية . فقد فرضت الظروف والضغوط والتحديات المعاصرة — من داخلية وخارجية — أن يكون للهيئات التنفيذية فى كثير من الأحيان دور المبادأه والسبق فى اتخاذ أخطر القرارات ، ثم السعى بعد ذلك إلى استكمال مشروعيتها.[(١)] وعملية التخطيط القومى ، التى هى من إعداد وتصميم الجهاز الحكومى تعد فى واقعها أخطر عمليه سياسية فى تاريخ الدولة الحديثة.

التحول نحو القيادة التكنوقراطية :

إن المشاكل الرئيسية التى تواجه الحكومه فى العصر الحديث ليست مشاكل عادية أو روتينية ، ومن ثم فهى لاتعتمد فى مواجهتها على طرق تقليدية أو نمطية. ويوماً بعد يوم تتطلب هذه المشاكل لدراستها وفهمها والتغلب عليها الإعتماد المتزايد على الطرق والأساليب ذات الطابع العلمى . وقد مرت الإدارة منذ حوالى نصف قرن بحركة الإدارة العلمية « **Scientific Management** » التى تهدف إلى ترشيد العمليات الإدارية وجعلها أكثر أتقاناً وسرعة وأقتصاداً بما يحقق أغراض الكفاية الإنتاجية [(٢)] .

وفى بداية النصف الثانى من هذا القرن زاد اتجاه الحكومات نحو ترشيد عملية أتخاذ القرارات . بمعنى الوصول إلى أفضل قرار ممكن يحقق الهدف . ومن

---

١ . من الأمثلة المفيدة فى هذا الصدد الاجراء الذى اتخذه الرئيس الأمريكى الراحل جون كندى حينما أمر بحصار كوبا سنة ١٩٦٢ . وهو اجراء لا يقصر عن إعلان الحرب ثم دعوته الكونجرس الأمريكى بعد ذلك للموافقة عليه. كذلك الاجراء الذى اتخذه االرئيس الحالى لندون جونسون حينما أصدر امره إلى سلاح الطيران الأمريكى بمهاجمة الموانى والمطارات فى فيتنام وضربها بالقنابل . وقد اتبع اتخاذه هذا القرار عرضة على الكونجرس لاقراره .

I. Frederick W. Taylor; The Principles of Sciestific Mangament, (New York; Harper, (1919)

ثم كان الاعتماد على الدراسات والأبحاث المستفيضة التى لاتترك إلا القليل لفعل الصدف هو منهج العمل الحكومى المخطط فى العصر الحديث . وقد أصبح الأتجاه فى أتخاذ القرارات الحكومية مرعياً فى معظم الدول المتقدمة والنامية . ويحضرنا فى هذا الصددالاجراء الذى أتبعه الرئيس جون كندى حينما أنتخب لرياسة الجمهورية فى الولايات المتحدة الأمريكية . فقد أخذ معه إلى البيت الأبيض فريقاً مرموقاً من علماء الجامعات الأمريكية وأساتذتها ، وخاصة من جامعتى هارفارد وييل ، ليعملوا إلى جانبه مستشارين وناصحين ومخططين . [1] ولا نكون مبالغين إذا وصفنا الحرب الباردة والتنافس القائم حالياً بين الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى فى شتى مجالاته أنه منافسة بين جامعتى هارفارد وموسكو. [2]

إن المشاكل والمشاريع والخطط الحكومية المعاصرة تعتمد بالضرورة فى تناولها ودراستها وحلها على بحث العلماء والفنين والمتخصصين وآرائهم . هذه هى أهم ظواهر هذا العصر والموظفون العموميون فى كثير من الدول اليوم لا يعملون من أجل تحقيق مكاسب وانتصارات على الأرض وحدها ، ولكن لإحراز مكاسب وإنتصارات وإنجازات فى الفضاء أيضاً .

والحكومة فى مصر لم تكن تملك إلا أن تتحرك فى نفس الطريق ، طريق الحكومة العلمية . فقد ألقت حكومة الثورة على كاهل الجهاز الحكومى مسئوليات بعيدة المدى فى مجالات التنمية المختلفة . والتطبيق الاشتراكى يستهدف الاشتراكية العلمية القائمة على أساس التخطيط العلمى . وهذا يعنى أن طبيعة عمل القادة تزداد تعقيداً يوماً بعد يوم مع زيادة تعقيد المشاكل والمواقف التى تواجههم . ويعنى

---

١ — الجامعتان ذكرتا هنا كرمز للتنافس الأكاديمى ، وهذا لا يعنى بالضرورة أنهما يخرجان أفضل أو أكثر الخبراء المتخصصين فى كلتا الدولتين .

٢ — لعله مما يؤيد هذا القول إن نفقات الأبحاث والتنمية فى ميزانية الحكومة الاتحادية بالولايات المتحدة فى عام ١٩٦٢ قد بلغت ١٢٫٣٦٥٫٣٠٠٫٠٠٠ دولارا انظر .

2. James Reston, "Scientists and Government, A Critical Problem, "New York Times, January 21, 1962).

أيضاً أنه بالإضافة إلى مطالب التخصص والحاجة المتزايدة إلى الفنيين والمهنيين فى القيادات المختلفة ، فإن ظروف المجتمع المعاصر قد أدت بالعملية الإدارية إلى كثير من التعقيدات التى تتطلب ضرورة توفير العناصر القيادية القادرة على مواجهة الموقف ، واتخاذ أفضل القرارات وأرشدها .

من الطبيعى إذا أن نجد تغييراً واضحاً فى نوع القيادات المسئولة عن مستقبل البلاد . هذا التغيير يبدو فى صورته المؤكدة فى المستويات القيادية العليا حيث يظهر التحول الواضح نحو التكنوقراطية فى الحكومة .

وللتدليل على ذلك نقول إن وزارة نجيب الهلالى التى سبقت قيام الثورة كانت تضم ١٦ وزيراً ، يقابلهم ١٥ وزارة ... غالبيتها وزارات خدمات . وكانت الصفة الغالبة فيما يتعلق بمؤهلات الوزراء ، أن معظمهم من خريجى كلية الحقوق . فقد كانوا موزعين من حيث المؤهلات العلمية على النحو الآتى[1] :

عدد				
١٠	ليسانس حقـــوق	،	بنسبة	٦٦ر٦ ٪
٢	بكالوريوس هندسة	،	بنسبة	١٣ر٣ ٪
١	بكالوريوس طب وجراحة	،	بنسبة	٦ر٦ ٪
١	مدسة المعلمين العليا	،	بنسبة	٦ر٧ ٪
١	مدرسة التجارة العليا	،	بنسبة	٦ر٧ ٪

وكان بين هؤلاء الوزراء وزيران يحملان درجة الدكتوراه ، بنسبة ١٣ر٣ ٪ ، ووزيران يحملان درجة الماجستير بنسبة ١٣ر٣ ٪ . ويلاحظ أن ثمانية من بين ١١ من الوزراء الذين أمكن معرفة محل ميلادهم — بنسبة ٧٢ر٥ ٪ ، كانوا من أبناء الصعيد حيث تركز الإقطاع . كما أن متوسط سن الوزراء فى هـــذه الوزارة هو ٥٥ سنة .

---

١ . البيانات الواردة هنا جمعها السيد /لقمان نور الدين فى بحث قدمه أثناء دراسته بمعهد الادارة العامة عام ١٩٦٤ :

وهذه النتائج تؤكد الحرص فى الماضى على التعيين فى المناصب القيادية من بين أفراد الطائفة المحظوظة ، وتركيز الاختيار بين خريجى كلية الحقوق ، حيث كانت مشاكل الحكومة محدودة ووظائفها قاصرة على النطاق الضيق لبعض الخدمات الضرورية . ومن ثم لم يكن هناك اهتمام باختيار العلماء والمتخصصين والفنيين للمناصب القيادية فى الدولة .

فإذا نظرنا إلى الوضع الحاضر ، نجد أن وزارة السيد على صبرى تضم ٣١ وزارة . ويشترك معه فى مهام الحكومة والتنفيذ خمسة وثلاثون من نواب رئيس الوزراء والوزراء[1] .

والتوزيع الحالى لنواب رئيس الوزراء والوزراء من حيث مؤهلاتهم العلمية ينقل إلينا هذه الصورة :

عدد				
١١	بكالوريوس هندسة	،	بنسبة	٣١ر٤ ٪
٧	بكالوريوس علوم عسكرية	،	بنسبة	٣١ر٤ ٪
٥	ليسانس حقوق [من بينهم اثنان أساتذة فى الاقتصاد السياسى والمالية العامة]		بنسبة	١٥ ٪
٣	مؤهل تربوى	،	بنسبة	٨ر٤ ٪
٢	بكالوريوس تجارة	،	بنسبة	٥ر٦ ٪
٢	بكالوريوس طب وجراحة	،	بنسبة	٥ر٦ ٪
٢	بكالوريوس زراعة	،	بنسبة	٥ر٦ ٪

١ ــ استبعد نواب الوزراء باعتبار أن الحكومة تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ، وفقاً للمادة ١٣١ من الإعلان الدستورى الصادر فى مارس ١٩٦٤ .

١ بكالوريوس علوم ، بنسبة ٢٫٨ ٪
١ دبلوم كلية الشرطة ، بنسبة ٢٫٨ ٪
١ دبلوم صناعات ، بنسبة ٢٫٨ ٪

ويلاحظ أنه يوجد بين هؤلاء القاده ١٧ حاصلون على الدكتوراه، بنسبة ٥٠٪ تقريباً . وتسعة حاصلون على درجة الماجستير بنسبة ٢٥ ٪ تقريباً .

وهذا يعنى أن الحاصلين على مؤهلات عالية (دكتوراه وماجستير) فى قيادة الجهاز التنفيذى تبلغ نسبتهم ٧٥ ٪ تقريباً من مجموع القادة بالدولة فى هذا المستوى .

ويلاحظ كذلك أن متوسط سن الوزراء قد إنخفض إلى ٥٠ سنة . وأن غالبيتهم من الوجه البحرى .

وهذه الحقائق تقودنا إلى مجموعة من النتائج الهامة التى تقرر الإرتباط الوثيق بين الجهاز الحكومى والتغيير الاجتماعى . أهم هذه النتائج مايلى :

أولاً : نتيجه للاتجاه الإيجابى للدوله وتطبيق الاشتراكيه زاد عدد الوزارات زيادة تقرب من الضعف . وهذه الزيادة لم تشمل وزارات الخدمات وحدها ، وإنما وضحت معالمها بصفة خاصة فى قطاع الانتاج .

ثانياً : أنه نتيجة لتبنى الدوله أهدافاً إجتماعيه واقتصاديه جديدة ، ورغبتها فى إنجازات معينه ، إنشطرت بعض الوزارات إلى اثنين ، وواحدة منها إلى أربع وزارات ، [وزارة التجارة والصناعة إنقسمت إلى وزارة التجارة الخارجية ، وزارة الصناعات الثقيلة، وزارة الصناعات الخفيفة ، ووزارة التعدين والبترول].

ثالثاً : أن اختيار الوزراء تمشى مع التغيير الثورى الذى حدث فى المجتمع وفى الحكومة . وأصبح الاتجاه مؤكداً نحو إصرار الدوله على أن تعهد بمهام قيادة التغيير إلى فريق متخصص من أبنائها ، يمتاز

بالكفايه والصلاحية . بحيث يكون القادة الجدد قادرين على دراسة المشاكل بطريقة موضوعية واختيار أفضل الحلول العلمية للتغلب عليها ، بما يحقق توجيه العلم لخدمة المجتمع .

رابعاً : أن الاتجاه نحو التنمية والتصنيع قد أدى إلى زيادة نسبة المؤهلين فى المجالات الهندسية المختلفة .

خامساً : أن مقتضيات التخصص قد استدعت تولى وزراء متخصصين قيادة الوزارات المختلفة كالزراعة ، والصحة ، والداخلية ،والإسكان ، والتربية والتعليم ، والتعليم العالى ، والصناعة ... الخ .

سادساً : أن تولى أحد العمال وزارة العمل ، وسيدة وزارة الشئون الاجتماعية ، هو تأكيد لأهمية الطوائف الاجتماعية المختلفة ، وتمكين لها من المساهمة الفعاله فى الحكم وتحمل المسئولية .

سابعاً : أن عمل المواطن وعلمه وخبراته أصبحت المعايير الحقيقية للوصول إلى مراكز القيادة فى الدولة وهذه المعايير تكفل اختيار أصلح العناصر ، وتحقيق العدالة والمساواة فى تولى الوظائف العامة ، بما فيه تأكيد للمبادىء الديموقراطية .

ثامناً : أن الإهتمام بمصالح جماهير الشعب قد أدت إلى قيام نظام الإدارة المحلية كشريك فعال ــ إلى جانب الحكومة ــ فى تحمل المسئولية القومية والاجتماعية .

وهذا الإتجاه فى اختيار قادة التغيير والتنمية يمكن ملاحظته أيضاً فى المستويات الأخرى بالجهاز الحكومى . فقد تبين من دراسة حالة ٧٠ من وكلاء الوزارات ورؤساء المؤسسات العامة الذين اشتركوا فى مؤتمرات التنمية الإدارية عام ١٩٦٣ ، أن تخصصاتهم العلمية على النحو الآتى :

٢٨ بكالوريوس هندسة .
١٥ بكالوريوس تجارة .
٦ بكالوريوس فى العلوم العسكرية .
٥ ليسانس حقوق .
٤ ليسانس آداب .
٤ بكالوريوس علوم .
٣ دبلوم المعلمين العليا .
٢ بكالوريوس زراعة .
٢ دبلوم كلية الشرطة .
١ بكالوريوس طب وجراحة .
———
٧٠

كما تبين أيضاً أنه يوجد ضمن هؤلاء ٣٦ شخصاً حصلوا على مؤهلات فى دراسات عليا أتموها بعد تخرجهم من الجامعة . هذه المؤهلات تشمل شهادات الماجستير والدكتوراه والدبلومات العالية المختلفة .

ويبدو الاتجاه نحو التخصص والتكنوقراطية واضحاً أيضاً من دراسة الاطار العام لموظفى الدولة . إذ حدث تطور ملحوظ فى عدد الموظفين العاملين بالكادر الفنى العالى والكادر الفنى المتوسط ، وخاصة فى السنوات الأخيرة . ففى سنة ١٩٥٩ كان مجموع الموظفين بالكادر الفنى العالى ٣٦ر١٣٣ ، من مجموع العاملين بالدرجات الدائمة وقتئذ وهو ٢٣٢ر٠٠٠ موظفاً ، بنسبة ١٥ ٪ . وفى عام ١٩٦٤ ارتفع عدد العاملين بالكادر الفنى العالى إلى ٨٢ر٧٨٨ ، أى أكثر من ضعف العدد الذى كان موجوداً عام ١٩٥٩ ، وهو يمثل نسبة ٢٦ ٪ من مجموع العاملين الدائمين بالحكومة سنة ١٩٦٤ ، والبالغ عددهم ٣٠٧ر٥٤٠ موظفاً .[1]

١ ـ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، القوى الوظيفية وتكاليفها (الإدارة المركزية لترتيب الوظائف ، ١٩٦٤/١٩٦٥)، ص ٩ ـ ١٠ .

لقد أصبح واضحاً أن الثورة قد ركزت إهتمامها على المستويات العليا بالجهاز الحكومى . فوضعت معايير خاصة للاختيار ونظمت مؤتمرات على مستوى عال للتنميه الإدارية تضم كبار المنفذين . على أنه من الضرورى أن تعم اتجاهات التطوير والإصلاح جميع المستويات بحيث تتوفر قيادات ثورية تقدمية فى مختلف درجات الهرم التنفيذى . فالملاحظ الآن أن القيادات التنفيذية العليا متفوقة ، بينما تتعثر الخطط والبرامج فى تيه البيروقراطية بالمستويات الدنيا . وفى الوقت الذى يصل فيه رد فعل الإصلاح والتطوير إلى المستويات الدنيا يصبح الجهاز الحكومى فى مركز أفضل يمكنه من مواجهة تحديات الغد .

إن العرض الذى توخيناه للدور الذى تقوم به البيروقراطية فى إحداث التغيير الإجتماعى يصل إلى نهايته . وأهم الملامح التى يمكن استخلاصها هى :

١ ـ كان من الممكن أن نتحدث عن المجتمع المصرى قبل الثورة دون الإشارة إلى الحكومة. أما الآن فقد أصبح هذا أمراً مستحيلا بعد أن صارت السياسة والإدارة عندنا أدوات حيوية فى عملية التغيير الاجتماعى . واتجاه التغيير يبدو فى محاولة تجميع جماهير الشعب فى الجمهورية العربية المتحدة حول القيم التى يمثلها النظام الاشتراكى وربطها بهذه القيم .

والملاحظ أن الحكومة تتولى قيادة الثورة الاجتماعية، أى قيادة التغيير ، وترى فى التطبيق الاشتراكى الديموقراطى الوسيلة لتحقيق مجتمع الكفاية والعدل .

٢ — وهكذا نجد النظريات السياسية التى كانت تتلاءم مع طبيعة المجتمع الزراعى الأول — حينما كانت وظائف الحكومة قليلة وبسيطة — تختفى أمام الظروف التى تتطلب قيام دولة التخطيط والرفاهية . ويحل محل هذه النظريات غيرها . . . كل هذا فى إطار ديموقراطى لا ترهقه أو تعجزه القيود الجامدة .

٣ — فى هذا الإطار تمارس البيروقراطية بالضرورة دورا بالغ الأهمية . هذا الدور يتصل بإحداث التغيير الإجتماعى ، ويشمل أنواعا جديدة من النشاط الحكومى كالتخطيط، والإصلاح الزراعى، والتصنيع ،وإدارة القطاع العام، وإعادة توزيع الوظائف والثروة الاقتصادية .

٤ — وحينما تحاول الدولة عبور هذه المرحلة من التغيير الجذرى ، نجدها تسعى للحصول على مزيد من الإلهام والتشجيع نحو مزيد من التنمية . وتتطلع إلى القيادات الصالحة لتسرع بها نحو الأهداف القومية الجديدة . وبالتأكيد يتركز الانتباه على القادة السياسيين والتنفيذيين بالحكومة . ويقوم اختيارهم على أساس مبادىء الكفاية والصلاحية .

٥ — وإدارة التنمية تهتم أساساً بتحقيق الأهداف ، دون استنفاذ الجهد والوقت فى مراجعة الوسائل .

ومن ثم فقد حدث تطور فى العلاقة بين القادة السياسيين والقادة التنفيذيين على أساس مزيد من تفويض السلطات ، ومزيد من الاستقلال فى إصدار القرارات ، والإقلال من الاعتماد على الروتين السائد ، والتقاليد الموروثة .

٦ — كان من نتائج هذا أن حدث تطور ملحوظ فى أهداف أجهزة الرقابة بالدولة فلم تعد هذه الأجهزة تمارس النواحى السلبية فى عملية الرقابة ، والتى كانت تهدف إلى تصيد الأخطاء وفرض شخصية الرقابة على المنفذين . وإنما تحولت إلى النواحى الإيجابية التى عن طريقها تصبح الرقابة جهاز فعالا يساعد الأجهزة التنفيذية على تحقيق أهدافها بكفاية وفاعلية .

ومن نتائج هذا أن السياسة والإدارة فى مصر الآن لم تعدا منطقتين معزولتين أو منفصلتين . طالما أنه لم يعد هناك اختلاف واضح بين القيادة السياسية والقيادة الإدارية .

* * *

الملحق (أ)

الوزارات التى تعاقبت على الحكم فى مصر

منذ ابتداء النظام الوزارى حتى قيام الثورة

(١٨٧٨ — ١٩٥٢)

الملحق (١)

الوزارات التى تعاقبت على الحكم فى مصر
منذ ابتداء النظام الوزارى بها سنة ١٨٧٨

رقم مسلسل	إسم رئيس الوزراء	تاريخ توليه الوزارة	الوزارات التى تولاها رئيس الوزراء إلى جانب الرياسة
١	نوبار باشا (١)	٢٨ أغسطس سنه ١٨٧٨	
٢	الأمير محمد توفيق	١٠ مارس سنه ١٨٧٩	
٣	شريف باشا (١)	٨ أبريل سنه ١٨٧٩	وزارة الداخليــة
٤	شريف باشا (٢)	٣ يوليه سنه ١٨٧٩	» »
٥	محمد رياض باشا (١)	٢١ سبتمبر سنه ١٨٧٩	» »
٦	شريف باشا (٣)	١٤ سبتمبر سنه ١٨٨١	» »
٧	البارودي باشا	٤ فبراير سنه ١٨٨٢	» »
٨	راغب باشا	١٧ يونيه سنه ١٨٨٢	» »
٩	شريف باشا (٤)	٢٨ أغسطس سنه ١٨٨٢	» »
١٠	نوبار باشا (٢)	٦ يناير سنه ١٨٨٤	» »
١١	محمد رياض باشا (٢)	١١ يونيه سنه ١٨٨٨	» »
١٢	مصطفى فهمى باشا (١)	١٤ مايو سنه ١٨٩١	» »
١٣	مصطفى فهمى باشا (٢)	١٧ يناير سنه ١٨٩٢	» »
١٤	حسين فخرى باشا (٣)	١٥ يناير سنه ١٨٩٣	» »
١٥	محمد رياض باشا (٣)	١٩ يناير سنه ١٨٩٣	» »
١٦	نوبار باشا (٣)	١٦ أبريل سنه ١٨٩٤	» »
١٧	مصطفى فهمى باشا (٣)	١٢ نوفمبر سنه ١٨٩٥	» »
١٨	بطرس غالى باشا	١٢ نوفمبر سنه ١٩٠٨	» »
١٩	محمد سعيد باشا	٢ فبراير سنه ١٩١٠	» »
٢٠	حسين رشدى باشا (١)	٥ أبريل سنه ١٩١٤	» »
٢١	حسين رشدى باشا (٢)	١٩ ديسمبر سنه ١٩١٤	» »
٢٢	حسين رشدى باشا (٣)	١٠ أكتوبر سنه ١٩١٧	» »
٢٣	حسين رشدى باشا (٤)	٩ أبريل سنه ١٩١٩	» »
٢٤	محمد سعيد باشا (٢)	٢١ مايو سنه ١٩١٩	» »
٢٥	يوسف وهبه باشا	٢١ نوفمبر سنه ١٩١٩	» »

يتبع

رقم مسلسل	إسم رئيس الوزراء	تاريخ توليه الوزارة	الوزارات التى تولاها رئيس الوزراء إلى جانب الرياسة
٢٦	محمد توفيق نسيم باشا (١)	٢٢ مايو سنه ١٩٢٠	وزارة الداخليـــة
٢٧	عدلى يكن باشا (١)	١٧ مارس سنه ١٩٢١	» »
٢٨	عبدالخالق ثروت باشا (١)	أول مارس سنه ١٩٢٢	» »
٢٩	محمد توفيق نسيم باشا (٢)	٣٠ نوفمبر سنه ١٩٢٢	» »
٣٠	يحيى ابراهيم باشا	١٥ مارس سنه ١٩٢٣	» »
٣١	سعد زغلول باشا	٢٨ يناير سنه ١٩٢٤	» »
٣٢	أحمد زيور باشا (١)	٢٥ نوفمبر سنه ١٩٢٤	وزارة الداخليـــة ووزارة الخارجية
٣٣	أحمد زيور باشا (٢)	٣ مارس سنه ١٩٢٥	وزارة الخارجية
٣٤	عدلى يكن باشا (٢)	٧ يونيه سنه ١٩٢٦	وزارة الداخليـــة
٣٥	عبدالخالق ثروت باشا (٢)	٢٦ إبريل سنه ١٩٢٧	» »
٣٦	مصطفى النحاس باشا (١)	٣ مارس سنه ١٩٢٨	» »
٣٧	محمد محمود باشا (١)	٢٧يونيه سنه ١٩٢٨	» »
٣٨	عدلى يكن باشا (٣)	٤ أكتوبر سنه ١٩٢٩	» »
٣٩	مصطفى النحاس باشا (٢)	٤ يناير سنه ١٩٣٠	» »
٤٠	اسماعيل صدقى باشا (١)	٢٠يونيه سنه ١٩٣٠	وزارة الداخلية ؛ ووزارة المالية
٤١	اسماغيل صدقى باشا (٢)	٤ يناير سنه ١٩٣٣	وزارة الداخليه ؛ وزارة الماليه
٤٢	عبد الفتاح يحيى باشا	٢٧سبتمبر سنه ١٩٣٣	وزارة الخارجيه
٤٣	توفيق نسيم باشا (٣)	١٥ نوفمبر سنه ١٩٣٤	وزارة الداخليه
٤٤	على ماهر باشا (١)	٣٠ يناير سنه ١٩٣٦	وزارة الداخلية ؛ ووزارة الخارجية
٤٥	مصطفى النحاس باشا (٣)	٣ أغسطس سنه ١٩٣٧	وزارة الداخليـــة
٤٦	محمد محمود باشا (٢)	٣٠ ديسمبر سنه ١٩٣٧	» »
٤٧	محمد محمود باشا (٣)	٤ أبريل سنه ١٩٣٨	» »
٤٨	محمد محمود باشا (٤)	٢٤يوليه سنه ١٩٣٨	
٤٩	على ماهر باشا (٢)	١٣ أغسطس سنه ١٩٣٩	وزارة الداخليه ؛ ووازارة الخارجيه
٥٠	حسن صبرى باشا	٢٨يونيه سنه ١٩٤٠	وزارة الخارجيه

يتبع

رقم مسلسل	إسم رئيس الوزراء	تاريخ توليه الوزارة	الوزارات التي تولاها رئيس الوزراء إلى جانب الرياسه
٥١	حسين سرى باشا (١)	١٥ نوفمبر سنه ١٩٤١	وزارة الداخليه ؛ ووزارة الخارجيه
٥٢	حسين سرى باشا (٢)	٣١ يوليه سنه ١٩٤١	وزارة الداخليه
٥٣	مصطفى النحاس باشا (٤)	٦ فبراير سنة ١٩٤٢	وزارة الداخلية ، وزارة الخارجية
٥٤	مصطفى النحاس باشا (٥)	٢٦ مايو سنة ١٩٤٢	وزارة الداخلية ، ووزارة الخارجية
٥٥	أحمد ماهر باشا (١)	٩ اكتوبر سنة ١٩٤٤	وزارة الداخلية
٦٦	أحمد ماهر باشا (٢)	١٥ يناير سنة ١٩٤٥	وزارة الداخلية
٥٧	محمود فهمى النقراشى (١)	٢٤ فبراير سنة ١٩٤٥	وزارة الداخلية ، وزارة الخارجية
٥٨	اسماعيل صدقى باشا (٣)	١٧ فبراير سنة ١٩٤٦	وزارة الداخلية ، وزارة المالية
٥٩	محمود فهمى النقراشى باشا (٢)	٩ ديسمبر سنة ١٩٤٦	وزارة الداخلية ، وزارة الخارجية
٦٠	ابراهيم عبد الهادى باشا	٢٨ ديسمبر سنة ١٩٤٨	وزارة الداخلية ، وزارة المالية
٦١	حسين سرى باشا (٣)	٢٥ يوليو سنه ١٩٤٩	وزارة الداخلية ، وزارة الخارجية
٦٢	حسين سرى باشا (٤)	٣ نوفمبر سنه ١٩٤٩	وزارة الداخلية ، وزارة الخارجية
٦٣	مصطفى النحاس باشا (٦)	أول يناير سنه ١٩٥٠	
٦٤	على ماهر باشا (٣)	٢٧ يناير سنه ١٩٥٢	وزارة الدفاع ، وزارة الخارجية
٦٥	نجيب الهلالى باشا (١)	٣ مارس سنه ١٩٥٢	
٦٦	حسين سرى باشا (٥)	٢ يوليه سنه ١٩٥٢	وزارة الدفاع ، وزارة الخارجية
٦٧	نجيب الهلالى باشا (٢)	٢٢ يوليه سنه ١٩٥٢	

المراجع العربية

إبراهيم حلمي عبد الرحمن : « السياسة العامة وتخطيطها » ، مقال ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، كتاب المشاكل الإدارية ، (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٥٧)

أحمد بهاء الدين : فاروق . . . ملكا ، (القاهرة : مطابع روز اليوسف) .

أحمد زكي محمد : « سياسة التعليم وعلاقتها بالوظائف الحكومية » ، مقال ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، كتاب المشاكل الإدارية ، (القاهرة : دار المعارف ، ١٩٥٩) .

أنور السادات : ثورة على النيل ، (القاهرة : ١٩٥٧) .

: خطاب أمام مجلس الأمة بمناسبة أداء الرئيس جمال عبدالناصر اليمين الدستورية لإنتخابه رئيسا للجمهورية ، ٢٥ / ٣ / ١٩٦٥ .

جمال عبد الناصر : مجموعة خطب جمال عبد الناصر ، (القاهرة : مصلحة الاستعلامات) .

: فلسفة الثورة ، (القاهرة : مصلحة الاستعلامات) .

« روح ثورتنا » ، مقال » ، في كتاب محمد مصطفى عطا ، مصريين ثورتين ، (القاهرة) .

: « الثورة المصرية » ، مقال ، مقال في مجلة الشئون الخارجية ، (نيويورك يناير ١٩٥٥)

جمال عبد الناصر : على طريق الاشتراكية ، (القاهرة : الدار القومية للطباعة والنشر ، كتب قومية ، ١٩٦٥) .

عبد الرحمن الرافعى : عصر اسماعيل ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية الجزءان الأول والثانى ، ١٩٤٨) .

: مصر والسودان فى أوائل عهد الاحتلال ، ١٨٨٢ ١٨٩٣ ، (القاهرة : مكتبة النهضة المصرية ، ١٩٤٨) .

: فى أعقاب الثورة المصرية ، (القاهره : مكتبة النهضة المصريه ، ١٩٥٩) .

عبد العزيز السيد : « التعليم واحتياجات الخطة فى الدول النامية» ، مقال ، مؤتمر التنمية الإدارية ، وثيقة ٣ / ٤ ، معهد الادارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣) .

عبد المنعم شوق : « الأداة التنفيذية وأثرها فى أداء الخدمات العامة » ، مقال ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، كتاب المشاكل الادارية ، « القاهرة : دار المعارف ، ١٩٥٩) .

على صبرى : التطبيق الاشتراكى فى مصر ، (القاهرة : الدار القومية للطباعة والنشر ، كتب قومية ، ١٩٦٤) .

فؤاد شريف : « القيادة الجديدة وكيف نؤمنها من الانحراف » ، مقال، (القاهرة : مؤتمر التنمية الإدارية ، الدورة الثالثة ، معهد الإدارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣) .

محمد توفيق رمزى : « الاتجاهات الحديثة فى القيادة الادارية وأثرها فى الاصلاح الإدارى » ، مقال ،(القاهرة : مؤتمر التنمية

الاداريه . الدورة الثانية ، معهد الإدارة العامة والمعهد والمعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣) .

محمد شفيق غربال : محمد على الكبير ، (القاهرة : مكتبه النهضة المصرية . ١٩٤٢) .

محمد لبيب شقير : « مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ » ، مقال ، (مؤتمر التنمية الإدارية . الدورة الأولى ، معهد الإدارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣) .

: « المشاكل الأساسيه فى وضع وتنفيذ ومتابعة خطة التنمية » ، مقال ، (مؤتمر التنمية الإدارية . وثيقه (٢) ٢/١ . معهد الإدارة العامه والمعهد القومى للادارة العليا . ١٩٦٣) .

موسى صبرى : ملك وأربع وزارات . (القاهرة : مطبعة دار القلم . ١٩٦٤) .

الوثائق العربية

الجمهورية العربية المتحدة : الدستور المؤقت ١٩٥٨ ، (القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٥٨) .

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والهيئات الملحقة به ، (القاهرة . الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٤).

: القوى الوظيفية وتكاليفها ، ١٩٦٤ ـ ١٩٦٥ ، الادارة المركزية لترتيب الوظائف) .

الدستور المؤقت لمصر ١٩٥٣ :(القاهرة : المطبعة الأميرية ، ١٩٥٣) .

البنك الأهلى المصرى : النشرة الاقتصادية ، الجزء ٥ ، رقم ١٩٥٢/٣ .

القانون ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ ، الخاص بديوان الموظفين .

القانون ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ ، الخاص بإنشاء معهد الإدارة العامة.

القرار الجمهورى ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ ، الخاص بإنشاء المعهد القومى للادارة العليا .

القرار الجمهورى بالقانون ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ ، الخاص بإنشاء معهد التخطيط القومى .

جمهورية مصر : الدستور ١٩٥٦ ، (القاهرة : المطبعة الأميرية ، ١٩٥٦) .

جمهورية مصر : القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، الخاص بموظفى الدولة ، (القاهرة : المطبعة الأميرية ، ١٩٥٤) .

دليل المعهد القومى للادارة العليا : (مطبوعات المعهد ، ١٩٦٣) .

ديوان الموظفين : التقرير السنوى للديوان ١٩٥٢ ، (القاهرة : المطبعة : الأميرية ، ١٩٥٣) .

التقرير السنوى للديوان ١٩٥٨ — ١٩٥٩ ، (القاهرة ، المطبعة الأميرية ، ١٩٥٧) .

ديوان الموظفين : التقرير السنوى للديوان ١٩٥٩ ـ ١٩٦٠ ، (القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٥٩) .

: تقرير الميزانيـة ١٩٥٤ ـ ١٩٥٥ ، القاهرة : المطبعة الأميرية ، ١٩٥٥) .

مصلحة الاستعلامات : الكتاب السنوى للجمهورية العربية المتحدة ١٩٥٩ ، ١٩٦٠ ، (القاهرة : الهيئه العامةلشئون المطابع الأميرية).

: مجموعـه خطب الرئيس جمال عبد الناصر ، القاهرة : مصلحه الاستعلامات) .

مصلحةالتعدادوالإحصاء: إحصـاء الجيب السنوى ١٩٥٨ ، القـاهرة : المطبعة الأميرية ، ١٩٦٠) .

معهد الإدارة العـامة : تقرير نشاط المعهـد ١٩٦٣ / ١٩٦٤ ، (مطبوعات المعهد) .

وزارة المعـــارف : التعليم ، (القاهرة : إدارة الشئون العامه ، ١٩٥٦) .

وزارة المعـــارف : تطور التعليم فى الجمهورية العربية المتحدة ، (القاهرة : وزارة المعارف ، ١٩٥٨) .

المراجع الأجنبية

UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations. **Report on World Social Situation.** E/CN. 5/324/Rev. 1, ST/SOA/33, New York: United Nations, April, 1957.

————. **Technical Assistance Activities of the United Nations.** E/3366, New York: United Nations, Economic and Social Council, 1960.

————. **Training in Public Administration.** New York: United Nations, Technical Assistance Administration, 1958.

————. **Standards and Techniques in Public Administration.** ST/TAA/M/1, New York: United Nations, 1951.

PERIODICALS

Appleby, Paul. «Bureaucracy and the Future,» **The Annals of the American Academy of Political and Social Science,** Vol. 292, (March 1954).

Dahl, Robert, A. «The Science of Public Administration,» **Public Administration Review,** (Winter 1947).

Dimock, Marshall E. «Bureaucracy Self Examined,» **Public Administration Review,** Vol. IV, (1944).

Nasser. «The Egyptian Revolution," **Foreign Affairs, An American Quarterly Review,** (January, 1955).

Sheehan, Edward, «The Birth Pangs of Arab Socialism,» **Harper's Magazine,** (February, 1962).

Simon, Herbert, «The Proverbs of Administration,» **Public Administration Review,** (Winter, 1946).

Singer, H.W. «Obstacles to Economic Development,» **Social Research,** XX, No. 1, (Spring, 1953).

Reston, James. «Scientists and Government, A Critical Problem,» **New York Times,** January 21, 1962.

Waldo, Dwight. **Ideas and Issues in Public Administration.** New York: Mc-Graw-Hill Book Company, Inc., 1958.

———. **The Study of Public Administration.** Garden City, New York: Doubleday and Company, Inc., 1955.

Warriner, Doreen. **Land Reform and Development in the Middle East.** London: Royal Institute of International Affairs, 1957.

Weber, Max. **From Max Weber, Essays in Sociology.** H.H. Gerth and C.W. Mills, Trans., and eds., New York: Oxford University Press, 1946.

———. **The Theory of Social and Economic Organization.** A.M. Henderson and Talcott Parsons, Trans., New York: Oxford University Press, 1947.

Webster, D. Everrett. **The Turkey of Ataturk, Social Process in the Turkish Reformation.** Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1939.

Wheelock, Keith. **Nasser's New Egypt, a Critical Analysis.** Foreign Policy Research Institute, Series, No. 8, New York: Frederick A. Praeger, 1960.

White, Leonard D. **Introduction to the Study of Public Administration.** New York: The Macmillan Company, 1958.

———. **The Federalists.** New York: The Macmillan Compony, 1948.

———. **The Future of Government in the United States.** Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1942.

———. **The Jeffersonians.** New York: The Macmillan Company, 1951.

———. **The Jacksonians.** New York: The Macmillan Company, 1954.

———. **The Republican Era.** New York: The Macmillan Company, 1958.

White, Leonard D. and Smith, T.V. **Politics and Public Service.** New York: Harper and Brothers, 1939.

Wynn, Wilton. **Nasser of Egypt: The Search for Dignity.** Cambridge: Arlington Books, Inc., 1959.

Park, Richard L. and Tinker, Irene. **Lleadership and Political Institutions in India.** Princeton: Princeton University Press, 1959.

Pfiffner, John M. and Presthus, Robert V. **Public Administration.** New York: The Ronald Press Company, 1960.

Riesman, David and others. **The Lonely Crowd.** New Havan: Yale University Press, 1958.

Riggs, Fred W. «Agraria and Industria,» William J. Siffin, ed., **Toward the Comparative Study of Public Administration.** Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1959.

Russel, Sir Thomas. **Egyptian Service, 1902-1946.** London: John Murray, 1949.

Selznick, Philip. **T.V.A. and The Grass Roots.** Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1949.

Sharp, Walter R. «Bureaucracy and Politics, Egyptian Model,» William J. Siffin, ed., **Toward the Comparative Study of Public Administration.** Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1959.

Simon, Herbert A. **Administrative Behavior.,** New York: The Macmillan Company, Second Edition, 1957.

Sinker, A.P. **Report on the Personnel Questions of the Egyptian Civil** Service. Cairo: Ministry of Finance, Government Press, 1951.

The Middle East Publications. **Agrarian Reform in the U.A.R.** Cairo: The National Publication House Company, No Date.

The Worldmark Encyclopedia of the Nations. New York: Worldmark Press, Inc., Harper and Brothers, 1960.

De Tocqueville, Alexis. **The Old Regime and The French Revolution.** S. Gilbert, Trans., New York: Doubleday and Company, Inc., 1955.

Toynbee, Arnold. **The World and the West.** London: Oxford University Press, 1953.

United States Civil Service Commission. **Classification in a Nutshell.** Washington, D.C.: United State Government Press, 1951.

Van Ripper, Paul. **History of the United States Civil Service.** White Plains, New York: Row Paterson and Company, 1958.

Vatikiotis, P.J. **The Egyptian Army in Politics: Pattern for New Nations.** Blomington: Indiana University Press, 1961.

Marx, Karl. **Marx and Fredrich Engles Correspondence, 1846-1895.** New York: International Publishers, 1936.

Mayo, Elton. **The Social Problems of an Industrial Civilization.** Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University Press, 1945.

Merton, Robert. «Bureaucratic Structure and Personality,» Robert Merton, **Reader in Bureaucracy.** Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960.

Michels, Robert. **Political Parties.** New York: Dover Publications, Inc., 1959.

Middle East Publications. **Agrarian Reform in The United Arab Republic.** Cairo: The National Publication House Company, No Date.

Mills, C. Wright. **The Power Elite.** New York: Oxford University Press, 1957.

Milner, Viscount. **England in Egypt.** London: Edward Arnold, XIII Edition, 1926.

Mosca, Gaetano. **The Ruling Class.** Hannah D. Kalm, Trans. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1939.

Myrdal, Gunner. **An International Economy.** New York: Harper and Brothers, 1956.

————. Beyond the Welfare State, **Economic Planning and Its Internation Implications. New Haven, Connecticut:** Yale University Press, 1960.

Nassan Senior, William. **Conversations and Journals in Egypt and Multa.** Vol. I, London: Sampson Low and Company, 1882.

Newman, W.H. **Administrative Action.** Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1951.

Nicolaidis, Nicholas G. **Policy Decision and Organization Theory.** Los Angeles: University of Southern California, Publication No. 11, 1960.

Nomad, Max. **Aspects of Revolt.** New York: The Noonday Press, 1959.

Parato, Wilfredo. **The Mind and Society.** New York: W.Y., Harcourt, Brace and Company, 1935.

Lacouture, Jean and Simonne. **Egypt in Transition.** London: Mathuen Company, Ltd., 1956.

Landau, Jacop, **Parliaments and Parties in Egypt.** New York: Praeger, 1954.

Lane, Edward W. **The Manners and Customs of Modern Egyptians.** New York: E.P. Dutton and Company, Inc., 1954.

Laski, Harold J. «Bureaucracy,» **Encylopedia of Social Sciences.** Copyright 1930, Vol. III, New York: The Macmillan Company.

———. **The American Presidency.** New York: The Universal Library, 1940.

Lasswell, Harold D. **Politics: Who Gets What, When, How.** New York: Meridan Books, Inc., 1960.

Lasswell, Harold D. and Kaplan, Alber. **Power and Society: A Framework for Political Inquiry.** New Haven: Yale University Press, 1950.

Lenczowski, Jeorge. **The Middle East in World Affairs.** Ithaca, New York: Cornell University Press, 1958.

Leighton, Alexander, **The Governing of Men.** Princeton: Princeton University Press, 1945.

Lengyel, Emil. **The Changing Middle East.** New York; The John Day Company, 1960.

Lenin, V.I. **The State and Revolution.** New York: Vanguard Press, 1926.

Lepawsky, Albert. **Administration.** New York: Alfred A. Knopf, 1955.

Lewis, Bernerd. **The Emergence of Modern Turkey.** London: Oxford University Press, 1961

Lipset, Seymour. «Bureaucracy and Social Change,» Robert Merton and Other, eds. **Reader in Bureaucracy.** Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960.

Lloyd, Lord. **Egypt Since Cromer.** London: Macmillan and Company, Ltd., 1933.

Low, Sidney. **Egypt in Transition.** New York: The Macmillan Company, 1914.

David, Kingsley. **Human Society.** New York: The Macmillan Company, 1959.

Diament, Alfred. «The French Administrative System, the Republic Passes But the Administration Remains,» William Siffin, ed., **Toward the Comparative Study of Public Administration.** Blooming ton, Indiana, Indiana University Press, 1959.

Dimock, Marshall A. **A Philosophy of Administration, and Creative Growth.** New York: Harper and Brothers, 1958.

Finer, Herman. **The Theory and Practice of Modern Government.** New York: Henry Halt and Company, 1957.

Fisher, Sidney Nettleton. **The Middle East, A History.** New York: Alfred A. Knopf, 1959.

Gaus, John M. **Reflections on Public Administration.** Alabama: University of Alabama Press, 1948.

Gibb, H.A.R., and Bowen, Harold. **Islamic Society and the West.** London: Oxford University Press, Vol. I, 1960

Gouldner, Alvin. **Patterns of Industrial Bureaucracy.** Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954.

Harris, George L. **Egypt: Country Survey Series.** New Haven: Human Relations Area Files, 1957.

Haas, Earnest, B., and Whitting, Allen S. **Dynamics of International Realtions.** New York, Toronto, London: McGraw Hill Book Company, Inc., 1956.

Inkeles, Alex. «Social Change in Soviet Russia,» Morroe Berger and others, eds., **Freedom and Control in Modern Society.** New York: Van Nostrand, 1954.

Issawi, Charles. **Egypt at Mid-Century; An Economic Survey.** London New York, and Toronto: Oxford University Press, 1954.

———. **Egypt: An Economic and Social Analysis.** London, New York, and Toronto: Oxford University Press, 1947.

Johnes, W.T. **A History of Western Philosophy.** New York: Harcourt Brace and Company, 1952.

Kingsley, Donald J. **Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service.** Yellow Springs, Ohio: The Antioch Press, 1944.

BIBLIOGRAPHY

Ammar, Hamed. **Growing Up in an Egyptian Village: Silwa, Province of Aswan,** London: Routledge and Kegan Paul Ltd., 1954.

Appleby, Paul. **Big Democracy.** New York: Alfred A. Knopf, Inc. 1945.
———. **Policy and Administration.** Alabama: University of Alabama Press, 1949.

Badeau, John S. **The Emergence of Modern Egypt.** Headline Series, No. 98, New York: The Foreign Policy Association, 1953.

———. «The Problem of Stability in the Middle East,» Harvey Hall, ed., **The Evolution of Public Responsibility in the Middle East** Washington, D. C.: The Middle East Institute, 1955.

Baran, Paul A. **Reflections on the Cuban Revolution.** New York: Monthly Review Press, 1961.

Berger, Morroe. **Bureaucracy and Society in Modern Egypt, A Study of the Higher Civil Service.** Princeton; New Jersey: Princeton University Press, 1957.

———. **Military Elite and Social Change, Egypt Since Napoleon** Princeton, New Jersey: Center of International Studies, Princeton University Press, 1960.

Black, Eugene R. **The Diplomacy of Economic Development.** Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1960.

Blau, Peter M. **Bureaucracy in Modern Society.** New York: Random House, 1956.

———. **The Dynamics of Bureaucracy.** Chicago: University of Chicago Press, 1955.

Bullard, Sir Reader. **The Middle East, A Political and Economic Survey** London, New York, and Toronto: Oxford University Press, 1958.

Critchley, T.A. **The Civil Service Today.** London: Victor Gottanczy Ltd., 1951.

Curpuz, Onofre D. **The Bureaucracy in the Philippines.** Manila, Institute of Public Administration, University of the Philippines.

المطبعة الفنية الحديثة

٢٠ شارع المرصفى بالزيتون ت ٨٦٤٨٧١